

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**PRÁVNICKÁ FAKULTA**

Katedra práva životního prostředí

**PRÁVNÍ PRINCIPY OCHRANY ŽIVOTNÍHO  
PROSTŘEDÍ**

**LEGAL PRINCIPLES OF THE ENVIRONMENTAL  
PROTECTION**

**Rigorózní práce**

Konzultant: JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

Zpracovatel: Mgr. Eva Braunová

Datum odevzdání práce: červen 2012

## **PROHLÁŠENÍ**

Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracovala samostatně, že jsem v ní vyznačila všechny prameny, z nichž jsem čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým a že nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 7. června 2012

Mgr. Eva Braunová

## **PODĚKOVÁNÍ**

Ráda bych tímto poděkovala JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D. za poskytnutí cenných rad a podnětných připomínek, které mi velmi pomohly při koncepci a psaní této práce.

<b>ÚVOD.....</b>	<b>1</b>
<b>1 PRÁVNÍ PRINCIPY – PRÁVNĚ TEORETICKÉ VYMEZENÍ.....</b>	<b>3</b>
1.1 POJEM PRÁVNÍ PRINCIP .....	3
1.2 ATRIBUTY .....	7
1.3 TYPOLOGIE .....	9
1.4 FUNKCE A VÝZNAM PRÁVNÍCH PRINCIPŮ .....	12
1.5 PRAMENY PRÁVNÍCH PRINCIPŮ .....	13
1.6 PRINCIP VERSUS ZÁSADA.....	14
<b>2 OBECNĚ K PRÁVNÍM PRINCIPŮM OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ.....</b>	<b>16</b>
2.1 ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A JEHO OCHRANA, PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ.....	16
2.1.1 <i>Životní prostředí</i> .....	16
2.1.2 <i>Ochrana životního prostředí</i> .....	18
2.1.3 <i>Právo životního prostředí</i> .....	19
2.2 SPECIFIČNOST PRINCIPŮ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ .....	21
2.3 DĚLENÍ PRÁVNÍCH PRINCIPŮ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ.....	23
<b>3 KONKRÉTNÍ PRÁVNÍ PRINCIPY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ .....</b>	<b>27</b>
3.1 PRINCIP NEJVYŠŠÍ HODNOTY.....	28
3.1.1 <i>Aplikace principu nejvyšší hodnoty</i> .....	30
3.1.2 <i>Vyjádření principu nejvyšší hodnoty v pozitivním právu</i> .....	31
3.2 PRINCIP TRVALE UDRŽITELNÉHO ROZVOJE.....	38
3.2.1 <i>Definice pojmu</i> .....	39
3.2.2 <i>Historie</i> .....	41
3.2.3 <i>Základní principy</i> .....	42
3.2.4 <i>Aplikace principu trvale udržitelného rozvoje</i> .....	45
3.2.5 <i>Vyjádření principu trvale udržitelného rozvoje v pozitivním právu</i> .....	47
3.3 PRINCIP PREVENCE .....	52
3.3.1 <i>Charakteristika principu prevence</i> .....	53
3.3.2 <i>Vyjádření principu prevence v pozitivním právu</i> .....	53
3.3.3 <i>Aplikace a projevy principu prevence v právu životního prostředí</i> .....	57
3.4 PRINCIP PŘEDBĚŽNÉ OPATRNOSTI.....	64
3.4.1 <i>Historický vývoj a definice principu předběžné opatrnosti</i> .....	64
3.4.2 <i>Vyjádření principu předběžné opatrnosti v pozitivním právu</i> .....	66

3.4.3	<i>Aplikace a projevy principu předběžné opatrnosti v pozitivním právu</i>	71
3.5	PRINCIP KOMPLEXNÍ A INTEGROVANÉ OCHRANY	77
3.6	PRINCIP INFORMOVANOSTI A ÚČASTI VEŘEJNOSTI	83
3.6.1	<i>Vyjádření principu informovanosti a účasti veřejnosti v pozitivním právu</i>	84
3.6.2	<i>Aplikace principu informovanosti a účasti veřejnosti</i>	96
3.7	PRINCIP EKONOMICKÉ STIMULACE	99
3.8	PRINCIP ODPOVĚDNOSTI STÁTU	106
3.9	PRINCIP ODPOVĚDNOSTI PŮVODCE	114
3.9.1	<i>Formy odpovědnosti</i>	115
3.9.2	<i>Trestně právní odpovědnost</i>	116
3.9.3	<i>Správně právní odpovědnost</i>	118
3.9.4	<i>Odpovědnost za ztráty na životním prostředí</i>	119
3.9.5	<i>Aplikace principu znečišťovatel platí</i>	123
3.9.6	<i>Vyjádření principu odpovědnosti původce v judikatuře</i>	124
<b>ZÁVĚR</b>		<b>126</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK</b>		<b>132</b>
<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY</b>		<b>134</b>
<b>RESUMÉ</b>		<b>144</b>
LEGAL PRINCIPLES OF THE ENVIRONMENTAL PROTECTION		144
<b>ABSTRAKT</b>		<b>146</b>
<b>KLÍČOVÁ SLOVA/KEY WORDS</b>		<b>147</b>

## ÚVOD

Lidský vývoj a s ním související vývoj životního prostředí je stále dynamičtější a progresivnější. S růstem populace narůstá úměrně i potřeba zvyšování produktivity a vytváření nových výrobků, staveb, nových domů a zařízení. Tento jev přináší zvýšenou zátěž pro životní prostředí a rovněž pro lidstvo, neboť životní prostředí a lidé jsou navzájem neodlučitelně spjati. Životní prostředí, jako prostředí, které vytváří přirozené podmínky existence organismů, včetně člověka, je tedy nezbytnou součástí a podmínkou pro život a jako takové je nutné ho chránit před znečištěním, poškozením a podílet se na vytváření a udržování příznivého životního prostředí.

K ochraně životního prostředí, jako jedné z nejvyšších lidských hodnot, napomáhá právo životního prostředí, které prostřednictvím různých nástrojů, ať závazných, nezávazných či podpůrných, prostřednictvím právních předpisů, právních zásad a principů, tuto hodnotu ochraňuje. Právo životního prostředí představuje poměrně mladé právní odvětví, ale jedná se o odvětví velmi dynamicky se rozvíjející, které reaguje na neustálé změny v oblasti životního prostředí, na zvyšování poškozování životního prostředí, klimatické změny, na vymírání některých druhů organismů, na zhoršování ovzduší a na mnohé další ekologické problémy. S ohledem na narůstání a prohlubování znečištění životního prostředí dochází k postupnému zvyšování zájmu občanů o tuto oblast, kdy zásadní pomůckou pro zjednodušení orientace lidí v právních předpisech a celkově v problematice ochrany životního prostředí jsou právní principy, které představují určitá základní východiska a ideje, z nichž právo životního prostředí vychází. Domnívám se, že právní principy, jako nositelé určité obecné hodnoty, která má být chráněna, mají v právu životního prostředí zásadní význam, a to zejména s ohledem na výše uvedený zvyšující se nárůst znečištění životního prostředí a s tím související progresivní vývoj práva životního prostředí. Právní principy napomáhají vyplňovat mezery v právu, jsou rovněž podporou při interpretaci a aplikaci práva. Vezmeme-li v úvahu současný neuspokojivý stav životního prostředí, je nezbytné aktivně zapojit veřejnost do ochrany životního prostředí, kdy vytvoření a aplikace právních principů, v souladu s nimiž je tvořena veškerá další legislativa, může veřejnosti výrazně usnadnit orientaci v dané problematice a tím i zjednodušit přístup k ní a prohloubit porozumění problematice ochrany životního prostředí a právních

principů ochrany životního prostředí, což může rovněž být pro veřejnost velmi motivační.

Rigorózní práce si neklade za cíl vytvořit komplexní, taxativní přehled jednotlivých právních principů ochrany životního prostředí, neboť právních principů aplikovatelných v oblasti práva životního prostředí existuje značné množství, tyto se různorodě prolínají a doplňují a není možné vytvořit jejich kompletní seznam a není to smyslem této práce. Pro účely práce byly vybrány principy, které jsou nejčastěji zmiňovány a s nimiž velmi často pracují nejrozličnější odborníci práva životního prostředí a které jsou tak nejčastěji citovány v odborných publikacích a v zahraniční literatuře.<sup>1</sup> Právní principy, které jsou uplatňovány v ochraně životního prostředí jsou poměrně specifické, neboť jejich výhradním aplikačním cílem je ochrana jediné hodnoty, tedy životního prostředí. Jedná se velmi často o principy svým charakterem více politické, morální než o principy právní. Přestože je práce nazvaná „*Právní principy ochrany životního prostředí*“ považují za důležité neopomíjet rovněž principy neprávní, neboť i tyto mají normativní povahu a jsou regulativní pro tvorbu práva a pro jeho aplikaci. Práce je rozdělena do třech základních kapitol. Kapitola první je zaměřena na právně – teoretické vymezení pojmu právní princip, popisuje mnohé definice pojmu právní princip, a to z hlediska různých teoretiků práva, zabývá se jednotlivými atributy právních principů, typy právních principů a zejména jejich funkcí. Následující kapitola pojednává o právních principech ochrany životního prostředí z obecného hlediska, zabývá se charakteristikou práva životního prostředí a její ochrany, specifikami právních principů uplatňovaných v oblasti ochrany životního prostředí a rovněž popisuje způsob výběru jednotlivých právních principů a jejich dělení, které budou následně analyzovány v kapitole třetí. Kapitola třetí je rozdělena do devíti poměrně rozsáhlých podkapitol, které jsou zaměřeny na výklad konkrétních právních principů ochrany životního prostředí, přičemž v každé kapitole je věnován prostor praktické aplikaci toho konkrétního právního principu, včetně případných aplikačních problémů, jakožto i vyjádření principu v pozitivním právu, tj. v právu mezinárodním, unijním a vnitrostátním. Práce je zpracovaná za použití analyticko-syntetické metody a částečně je pro účely práce rovněž použita metoda kompilační.

---

<sup>1</sup> Např. SANDS, P. *Principles of international environmental law*. Cambridge: Cambridge university press, 2003, str. 253



# 1 PRÁVNÍ PRINCIPY – PRÁVNĚ TEORETICKÉ VYMEZENÍ

Předtím, než se budu věnovat kapitole týkající se právních principů ochrany životního prostředí, jakožto i konkrétnímu vymezení jednotlivých principů ochrany životního prostředí, považuji za nezbytné se nejprve zabývat pojmem právní princip, z hlediska obecného, objasnit, co pojem „*právní princip*“ znamená a poskytnout určité právně teoretické vymezení tohoto pojmu.

## 1.1 Pojem právní princip

Pojem právní princip je v současné době poměrně často skloňovaný a užívaný, a to vcelku bez větších obtíží, a je tedy pozoruhodné, že přestože jak v procesu legislativním, tak ani v procesu aplikace a interpretace práva nečiní jeho užití značný problém, definice tohoto pojmu zůstává nejednotná a mnozí právní teoretici<sup>2</sup> vedou v literatuře četné debaty na dané téma, které vyúsťují v množství různorodých vymezení publikovaných v odborné literatuře.

Odpovědí na otázku, proč se vůbec věnovat problematice právních principů, je zamyšlení se nad tím, zda je možné, aby demokratický právní stát byl založen pouze na jednom druhu formálních pravidel, právních normách, které ne vždy dávají jasnou a srozumitelnou odpověď na konkrétní případy nebo zda existuje určité „*doplnění*“ k těmto závazným právním normám. Označíme-li některé pravidlo jako právní princip, vyjadřujeme tím skutečnost, že se jedná o pravidlo odlišné od právní normy, které se vyznačuje odlišnými atributy, odlišnou závazností a dalšími specifiky, tyto právní normy doplňuje. Ale je tomu skutečně tak? Existuje důvod pro odlišování právních principů od právních norem? Kladná odpověď na shora uvedené otázky plyne ze skutečnosti, že samotné právní normy se o právních principech poměrně často zmiňují a pracují s nimi. Dalším důvodem pro odlišování právních principů od právních norem je důvod historicko-právní, kdy velké množství pravidel nazývaných právní principy jsou velmi staré, tedy z pohledu okamžiku, kdy se objevily a začaly se užívat. Právní principy se v určité podobě začaly objevovat již od dob římskoprávních. Příkladem těchto pravidel, která přetrvala a jsou v dnes v podstatě užívána bez toho, abychom

---

<sup>2</sup> Prof. JUDr. Jiří Boguszak, CSc.; Ronald Dworkin; Robert Alexy; prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

uvažovali o jejich původu, je například pravidlo týkající se zákazu retroaktivního působení zákonů, pravidlo týkající se nemožnosti omluvit neznalost zákona a další. Tato základní pravidla přežila různé historické zvraty, právní změny a stala se součástí právního myšlení a některá se stala inspirací pro přijetí právních úprav, případně jestliže byla užívána v odůvodněných rozhodnutích soudů, mohla tato skutečnost rovněž být potvrzením jejich existence a odlišnosti od právních norem. Třetím důvodem je důvod právně teoretický. Odlišíme-li právní principy od právních norem, budou právní principy považovány za určité shrnutí obsahu právních norem, stručné vyjádření určitého konkrétního pravidla obsaženého v právní normě. Jednoduché vyjádření pravidel obsažených v právních normách provádí právní věda a teoretici práva a poté tato pravidla postupně pronikají do právní praxe a jsou zde aplikována. Mezi druhým a třetím důvodem pro odlišení právních norem od právních principů není velkého rozdílu, jelikož řada právních principů, které se vyvinuly historicky, přetrvala díky právní teorii, formulaci teoretiků práva.<sup>3</sup>

Přijmeme-li tedy za fakt, že právní normy a právní principy jsou odlišnými pojmy, které vykazují určité rozdílnosti, můžeme tohoto faktu využít pro charakteristiku právního principu, a to na základě srovnání základních znaků právních principů a právních norem. Původ slova „*princip*“, vychází z latinského slova „*principium*“, které je složeninou slova „*primus*“ a „*capere*“ a znamená základ, začátek, doslova vzetí dobrého začátku. Intuitivně je tedy možné dovodit, že principy představují, a již v minulosti představovaly, určitý základní kámen pro tvorbu právního řádu. První rozdíl mezi právní normou a právním principem je, že právní principy tvoří základ právní normy a objasňují, vysvětlují důvody jejich existence a odpovídají na otázku „*proč*“?, zatímco právní normy odpovídají na otázku „*co*“?<sup>4</sup>

V právní teorii existují rozdílné přístupy k problematice rozdílu mezi právními normami a právními principy. Mezi nejvýznamnější představitele zabývající se naukou o právních principech a uvedenou problematikou patří zejména **Ronald Dworkin** a na jeho nauku navazující právník a teoretik **Robert Alexy**. Základ Dworkinových úvah o případech neřešitelných pouhou subsumpcí pod určitou formální právní normu byla

<sup>3</sup> TRYZNA, J. *Právní principy a jejich použití v procesu aplikace práva*. Praha, 2006. 102 s. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra teorie práva a právních učení

<sup>4</sup> TRIDIMAS, T. *The General Principles of EC Law*, Oxford University Press, 1999.str. 1

otázka „*zda vrah může dědit po své oběti, v případě, že je zákonným dědicem*“. Pokud bychom danou situaci posuzovali striktně jen z hlediska právních norem, dostali bychom sice jednoznačnou odpověď, že to možné je, avšak nebyl by respektován požadavek spravedlnosti, morálky, tedy standardů jiných než jsou právní normy. Takovými standardy jsou právní principy.<sup>5</sup>

Dworkin se danou otázkou zabývá i ve své knize „*The Model of rule*“, kde rozlišuje tři druhy normativních standardů, jimiž jsou právní pravidla, právní principy a politiky. Politiky jsou zejména cíle, kterých má být dosaženo prostřednictvím určitých ekonomických, politických a dalších nástrojů. Zásadní je však rozdíl mezi normou, tedy pravidlem a principem. Právní norma může být buď platná, či neplatná. Je-li platná a jsou-li navíc splněny podmínky aplikovatelnosti, tedy hypotéza, je nutné zároveň dovodit normativní důsledky, dispozice. Naproti tomu u právních principů se výše uvedené neuplatní, nedochází k rozlišení na platné a neplatné právní principy a dokonce ani podmínky uplatnění principů nejsou předepsány. Právní principy vytvářejí pouze určitá hlediska právní argumentace a jsou aplikovány pouze na základě závažnosti a důležitosti, která je jim přikládána.<sup>6</sup>

**R.Alexy** navazuje na Dworkinovu teorii a dále ji prohlubuje, avšak nepřijímá ji zcela bezvýhradně. Právní normy chápe jako pravidla, která jsou buď splněna, a to bezvýhradně nebo nesplněna. Naopak principy považuje za určité příkazy k optimalizaci, tj. příkazy, které nepředpokládají, že budou bezvýhradně splněny, a to především s ohledem na faktickou nemožnost takového plnění. Tyto příkazy požadují splnění v nejvyšší možné míře vzhledem k daným okolnostem, z čehož vyplývá, že například princip „*nulla poena sine lege*“ není princip, neboť nedává pouhý příkaz k optimalizaci, ale vyžaduje uplatnění bezvýjimečné.<sup>7</sup> Za rozhodující moment pro formulaci odlišnosti mezi právní normou a právním principem považuje R. Alexy okamžik kolize jednotlivých právních norem, či jednotlivých právních principů. V případě kolize dvou právních norem, musí být aplikována pouze jedna právní norma, a to například za užití pravidla „*lex superior derogat lex inferior*“, či pravidla „*lex*

---

<sup>5</sup> WINTER, J. *Charakteristické principy práva a právních odvětví*. Praha, 2002. 78 s. Rigorózní práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra teorie práva

<sup>6</sup> Tamtéž

<sup>7</sup> Tamtéž

*posteriori derogat lex anterior*“, nikoliv obě zároveň. Opačně je tomu při kolizi dvou právních principů, kdy dochází k jejich poměrování a převažující princip je uplatněn takovým způsobem, aby došlo k co nejslabšímu narušení principu protichůdného, který však neztrácí svou platnost.<sup>8</sup>

Mezi další teoretiky zabývající se problematikou právních principů patří **Thomas Hobbes**, anglický filosof, politolog a především teoretik práva, představitel přirozenoprávní, justnaturalistické teorie, která vidí právo jako existující nezávisle na vůli státu, který toto právo nemůže změnit, ale pouze poznat<sup>9</sup>. Hobbes tak definoval určité přirozené zákony, které se staly východiskem jeho společenské smlouvy. Hlavním přirozeným zákonem a právem každého je podle Hobbese právo na sebezáchovu, na užívání svých sil a prostředků k sebezáchově. Shrnutím všech přirozených zákonů dospěl Hobbes k obecnému pravidlu „*Co nechceš, aby se dělalo tobě, nedělej ani sám jiným*“<sup>10</sup>

Neméně významného teoretika představuje **Viktor Knapp**. Jeho pojetí právních principů je na rozdíl od Hobbese přísně pozitivistické. Právní principy definoval jako: „*všeobecné postuláty na lidské chování, uznávané v civilizovaných zemích a intuitivně vnímané jako zásady právní a to bez zřetele k tomu, zda jsou či nejsou explicitně vyjádřeny v zákoně*“<sup>11</sup>. Podle Knappa mohou právní principy ve vztahu k právním normám existovat v pěti odlišných postaveních. Zákon na ně může konkrétně odkazovat, také může princip přímo vyjadřovat ve svých ustanoveních. Třetím případem je situace, kdy se princip neobjevuje v zákoně, ale je dobrovolně akceptován jako obecně platný. Další možností je, že právní řád princip vůbec nezná a možností poslední je, že princip je právnímu řádu známý, ale zákon jeho aplikaci vylučuje.

Dalším pojetím, které je třeba zmínit je definice **Z. Kühna**, který ve své knize s příznačným názvem „*Právní principy*“ tyto označuje jako: „*pravidla, která tvoří základ určitého právního institutu, zákona, právního odvětví, nebo právního řádu jako*

<sup>8</sup> WINTER, J. *Říše principů-Obecné a odvětvové principy současného českého práva*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2006. str. 57

<sup>9</sup> HANDLAR, J. Pojem přirozených zásad právních v návrhu obecné části nového občanského zákoníku. Právník. 2006, č. 12, str. 10-11

<sup>10</sup> WINTER, J. *Charakteristické principy práva a právních odvětví*. Praha, 2002. 78 s. Rigorózní práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra teorie práva

<sup>11</sup> KNAPP, V. *Velké právní systémy - Úvod do srovnávací právní vědy*. Praha: C.H.Beck, 1996

*celku, která jsou nositeli určitých hodnot, ale která však nejsou s těmito hodnotami ztotožnitelná*“<sup>12</sup>

Významu, kterého se však v současné době používá nejčastěji, uvádí **J. Boguszak** v učebnici Teorie práva<sup>13</sup>, která odkazuje na francouzský Encyklopedický slovník teorie a sociologie práva, kde najdeme pět možných vysvětlení rozdělených do podkategorií podle toho, zda se jedná o princip, který je pravidlem nebo není pravidlem. Konkrétně pak J. Boguszak formuluje vlastní definici pojmu jako: „*pravidla, která jsou stáletou vymožeností právní kultury, jsou právu imanentní v právním státě a jsou abstrahovány z platného práva různých zemí a vývojových etap.*“<sup>14</sup>

## 1.2 Atributy

Konkrétní definice pojmu právní princip tedy zůstává i nadále nezodpovězenou otázkou a uspokojivou odpověď na ni pravděpodobně nenalezneme. Je však možné vytyčit určité vlastnosti, **atributy** těchto pravidel, ohledně kterých již panuje větší shoda. Nejvyšší správní soud České republiky ve svém rozhodnutí z roku 2008 potvrdil, že právní princip je určité pravidlo.<sup>15</sup> Z daného pojetí tedy vyplývá první a velmi důležitý charakteristický znak, kterým je **normativnost**. Atribut normativnosti potvrzuje i Ota Weinberger, který v právním principu spatřuje: „*normativně stanovené hledisko právního hodnocení, ke kterému je nutno hledět v hodnotící úvaze determinující právní rozhodnutí.*“<sup>16</sup>

Dalším určujícím znakem právního principu je **abstraktnost**. Rozdílně od právní normy, která konkrétně určuje jaké chování má být a stanovuje právní limity pro lidské konání, vyjadřuje právní princip určitou hodnotu, cíl, kterého má být dosaženo a neurčuje specifický způsob, jak jej má být dosaženo. Přílišná abstraktnost má však negativum v podobě obtížného uplatňování principů a rovněž v otázce odpovědnosti za nedodržování takového pravidla. Právní princip je tedy vyjádřením, **nositelem určité**

<sup>12</sup> KÚHN, Z., BOGUSZAK, J. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 92, 93

<sup>13</sup> BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. přepracované vydání. Praha: ASPI, 2004, str. 286

<sup>14</sup> Tamtéž

<sup>15</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 28. října 2008, č.j. 9 As 8/2008-80

<sup>16</sup> WEINBERGER, O. *Formální charakteristika právních a právé-politických principů* In BOGUSZAK, J. *Právní principy*, Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 41

**obecné hodnoty**, která má být chráněna. V oblasti práva životního prostředí je takovou hodnotou především samo životní prostředí. Je však nutné nezaměňovat pojem princip s pojmem hodnota, nejsou totožné a není možné je užívat „*promiscue*“. Z. Kuhn vidí jasný rozdíl mezi oběma především v kondicionální struktuře principu, kterou hodnota nemá a dále pak v možnosti jejich utváření. Stát může princip, tedy pravidlo vytvořit, ale není možné, aby vytvořil hodnotu, ta již existuje a on ji může pouze uznat.<sup>17</sup>

Znakem, který charakterizuje právní principy, je rovněž skutečnost, že existují **ideálně**, tj. nemusejí být konkrétně vyjádřeny a definovány. Některé jsou vyjádřeny „*expresis verbis*“ v zákoně, ale některé nikoliv. V tomto znaku se právní principy v jistém smyslu podobají právním obyčejům. S výše uvedeným znakem abstraktnosti, je spojen atribut **vysokého stupně obecnosti**. Právě tento důležitý charakteristický znak umožňuje odlišovat právní normy (které jsou jedinečné) od právních principů, jakožto i právní principy navzájem. Nejobecnější právní principy mají dosah na větší množství norem, jsou společné většímu množství právních odvětví a prolínají se celým právním řádem. Mezi takový velmi obecný princip můžeme řadit například princip prevence, který je nejen typickým pravidlem pro právo životního prostředí, ale je to pravidlo, které je společné dokonce více právním kulturám. Aleš Gerloch považuje za jedno z nejobecnějších pravidel princip spravedlnosti, která je podle něj: „*nejvyšší právní hodnotou a finálním účelem práva*“. Do dané skupiny je možné jistě zařadit také mnoho dalších, jakými jsou například požadavek právní jistoty, svobody člověka, rovnosti atd. Jisté je, že vyšší stupeň obecnosti přináší nutně velmi silnou pozici takového principu, který by mohl ztratit svou právní závaznost pouze za předpokladu, že by byl zrušen celý právní řád. V případě zrušení samostatných právních norem, nedojde k zániku právního principu, jelikož principy jsou **nezávislé na existenci právní normy** a mohou existovat relativně samostatně. Z hlediska formální stránky, považují někteří autoři<sup>18</sup> za nutnost, aby princip byl vyjádřen **podmínkovou normativní větou**. Podle názoru některých

---

<sup>17</sup> KÜHN, Z. *Pojem a role právního principu* In BOGUSZAK, J. Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999

<sup>18</sup> Boguszak, J. a Kühn, Z.

teoretiků by tedy princip měl obsahovat dispozici, tj. vyjádření co má být a rovněž také specifikaci konkrétních situací na které se vztahuje.<sup>19</sup>

### 1.3 Typologie

Principy není možné zcela jednoznačně rozdělit a vytvořit jejich striktní a neměnné dělení. Principy nelze klasifikovat do konkrétních skupin, avšak je možné vytvořit určitou typologii, podle znaků, které jsou pro určitou skupinu právních pravidel charakteristické, velmi blízké, ale nikoliv specifické.<sup>20</sup>

V teorii práva existují různé druhy typologie principů. Pro účely této práce jsem si vybrala typologii J. Boguszaka, která byla přejata z reprezentativního francouzského Encyklopedického slovníku teorie a sociologie práva, který pracuje s následujícími typy principů:

#### a) Principy, které jsou pravidly:

- **pozitivní principy práva**, vyjádřené *expresis verbis* v textu zákona, jiného právního předpisu, např. „*každý má právo na zákonného soudce*“, formulovaný v Listině základních práv a svobod, „*princip prevence*“ vyjádřený v ustanoveních § 17 – § 19 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jako „*zákon o životním prostředí*“), nebo v ustanovení § 11 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „*lesní zákon*“). Ve většině případů se jedná o právní předpisy imperfektní, obecné, kdy právní následky, sankce za porušení těchto pozitivních principů práva jsou obsaženy v konkrétnějších normách.<sup>21</sup>
- **Implicitní principy práva**, které jsou abstrahované z právních předpisů, vytvořené zobecněním právních norem.

---

<sup>19</sup> Princip odpovědnosti původce: Kdo poškodí životní prostředí, hradí škodu tímto porušením způsobenou

<sup>20</sup> BOGUSZAK, J. *Právní principy, hodnoty, finalita* In BOGUSZAK, J. *Právní principy*, Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 24

<sup>21</sup> ČAPEK, J. *Principy a konzistentnost právního myšlení: K problematice regulativní funkce práva* In BOGUSZAK, J. *Právní principy*, Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 65

- **Extrasystémové principy práva**, které jsou spjaty s právním systémem, přestože nejsou jeho součástí. Právní systém se jich dovolává při aplikaci práva, v případě, že chybí konkrétní právní norma.

**b) Principy, které nejsou pravidly:**

- **názvy charakterizující podstatné znaky určitého právního institutu**, které se užívají pro ucelený popis práva. Příkladem takového názvu je „*dobrá víra*“, „*smluvní svoboda*“ atd.
- **Principy konstrukce práva**, tedy důvody a účel, které zákonodárce sledoval při tvorbě práva.<sup>22</sup>

Většina teoretiků práva vychází při svých výkladech o principech z typologie uvedené pod písmenem a), zabývají se tedy především skupinou principů právních, principů, které jsou pravidly. Principům skupiny b), které nejsou pravidly, principy mimoprávní, jako například určité mravní postuláty, ekonomické, politické, je obecně věnována pozornost menší, neboť jsou ve shora uvedené typologii na nejnižším stupni, mají nejnižší právní sílu, jejich právní relevance je tedy poměrně nízká. Mimoprávní principy však mohou mít významnou roli při tvorbě práva a nepřímo mohou sloužit jako interpretační argumenty při aplikaci práva.

S ohledem na skutečnost, že hranice mezi jednotlivými typy principů nemusejí být příliš ostré a v průběhu praktické aplikace principů a vytváření ustálené judikatury se tyto mohou určitým způsobem proměňovat, nabývat charakteru a vlastností různých typů principů<sup>23</sup>, je možné ke shora uvedené typologii přiřadit ještě další typ principů, a to:

**c) Principy smíšené**, které mohou vykazovat prvky obou kategorií.

Jedná se o principy tzv. „*přirozenoprávní*“, které mají vlastnosti právních principů, avšak vzhledem ke svému vysokému stupni obecnosti a abstraktnosti, není možné je inkorporovat do právních předpisů. Další jejich charakteristikou je, že jsou nositeli

---

<sup>22</sup> BOGUSZAK, J. *Právní principy, hodnoty, finalita* In BOGUSZAK, J. *Právní principy*, Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 25

<sup>23</sup> ČAPEK, J. *Principy a konzistentnost právního myšlení: K problematice regulativní funkce práva* In BOGUSZAK, J. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 66



zvlášť významných mravních a jiných hodnot, které je třeba chránit. Do kategorie smíšených principů je možné zařadit například princip spravedlnosti a z oblasti práva životního prostředí se bude jednat o princip trvale udržitelného rozvoje a princip nejvyšší hodnoty.

S ohledem na specifickou problematiku ochrany životního prostředí, která je zaměřena na ochranu jediné hodnoty, životního prostředí, se budu v následujících kapitolách zabývat nejen principy právními, ale rovněž principy mimoprávními a principy smíšenými, neboť právě v oblasti práva životního prostředí se velmi často objevují principy, které mají spíše charakter, morální, politicko-morální, politický, ekonomický, často označované jako **principy environmentální politiky**.

Pro účely této práce je rovněž nutné zmínit další typologii principů, a to z hlediska jejich charakteristického znaku, kterým je stupeň obecnosti. Podle stupně obecnosti je možné principy rozlišovat následovně:

- a) **Obecné právní principy**, které představují principy platné v celém rozsahu právního řádu, představují nejobecnější vyjádření hodnot, zejména nejzákladnějších hodnot jakými jsou rovnost, svoboda, spravedlnost. Zároveň patří mezi principy nejdůležitější, neboť prostupují celým právním řádem a spočívá na nich chápání celého práva. Do této kategorie patří například princip „*ignorantia iuris non excusat*“, „*pacta sunt servanda*“ a další. Obecné právní principy jsou zakotveny ve formálních pramenech, případně mohou mít charakter postulátů nepsaných.<sup>24</sup>
- b) **Principy odvětvové**, které jsou charakteristické pro určité odvětví, právní institut, vykazují nižší stupeň obecnosti a jsou tak aplikovatelné primárně na určitou konkrétní oblast.

V následujících kapitolách této práce se budu zabývat zejména principy odvětvovými, tedy principy práva životního prostředí. Zabývat se budu také obecnými principy, neboť

---

<sup>24</sup> ŠKÁBOVÁ, K. *Uplatňování zásad ochrany životního prostředí ve vybraných zákonech ČR*. Praha, 2008. 128 s. Rigorózní práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí, str. 9

například princip prevence, který považují za stěžejní právní princip ochrany životního prostředí, se rovněž objevuje i v ostatních oblastech právního řádu a není tedy možné jej striktně zařadit pouze do skupiny principů odvětvových.

#### **1.4 Funkce a význam právních principů**

Nauka o právních principech a problematika s tímto spojená je oblast, která v posledním období zaznamenává značný růst. Důvod silící pozice posuzovaného právního institutu spatřuji především ve stále se prohlubujícím vývoji lidské společnosti, postupnému vzniku složitějších a dynamičtějších společenských vztahů, které je třeba upravovat novými a důmyslnějšími normami práva, což způsobuje narůstající počet právních norem a především jejich komplikovanost. Domnívám se, že výše uvedené, je jedním z nejdůležitějších důvodů narůstajícího zájmu o problematiku právních principů, vzhledem k tomu, že lidé potřebují pro svůj život a celkové fungování společnosti určitá základní pravidla, postuláty, hodnoty, které se stále nemění a nekomplikují se v návaznosti na vznik nových právních norem. Podobné stanovisko zastává i švýcarský právní teoretik Ernst Kramer, který hlavní důvod narůstajícího významu právních principů spatřuje především v krizi kodifikace, která spočívá ve stárnutí právních předpisů, jejich narůstajícímu množství. Kramer vidí právní principy jako více spravedlivé a flexibilnější než právní normy.<sup>25</sup>

Právo a právní normy se zároveň stávají stále složitějšími, rychle se měnícími a obsáhlejšími a to především v reakci na vývoj společnosti a nutnosti vyšší regulace společenských vztahů. Vzhledem k této tendenci roste zájem o stručnou a srozumitelnou charakteristiku práva, vyjádřenou pomocí právních principů, zásad či určitých základních tezí, které by tak systém doplňovaly a dávaly by mu srozumitelnost a přehlednost, čili by jej částečně i zjednodušovaly. Další možnou příčinou vzrůstajícího zájmu o tuto oblast práva může být narůstající potřeba ochrany lidských práv, která bývá velmi často vyjádřena právě prostřednictvím právních principů namísto právních norem. Neméně důležitým důvodem by mohl být rovněž narůstající význam soudního rozhodování, které doplňuje a dotváří právo, jenž tak přestává být pod výhradním vlivem zákonodárce.

---

<sup>25</sup> KRÄMER, L. *The genesis of EC environmental principles* In MACRORY, R. *Principles of European environmental law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2004

Významnou roli představují právní principy při rozhodovací činnosti soudů, kdy právě soudci mohou, a často tak v rámci své rozhodovací praxe činí, dotvářet právo a vyplňovat mezery v právu. Další významná funkce právních principů se týká procesu legislativního, kdy zákonodárce při tvorbě zákonů a dalších právních předpisů zohledňuje právní principy a snaží se dosáhnout souladu právních norem s těmito regulativními ideami. Neméně důležitý význam, který je právním principům přikládán, je význam při interpretaci práva, neboť složité právní normy nám mnohdy nenabízejí jasnou odpověď na určitou otázku, avšak právě právní principy mohou pomoci při řešení nejednoznačné interpretace určitého pojmu.

### 1.5 Prameny právních principů

S ohledem na skutečnost, že jsme ve shora uvedeném výkladu připustili, že právní princip tvoří součást práva, je nezbytné se zabývat otázkou, kde tyto právní principy mají být hledány, jaké jsou jejich prameny. V souvislosti s problematikou pramenů práva existuje opět mnoho teorií, kdy kompilací a zobecněním těchto teorií<sup>26</sup> můžeme dojít k závěru, že právní principy mohou být:

- vyjádřeny přímo v právní normě (jsou obsahem platných právních předpisů, v ústavách, v běžných zákonech, v přímo aplikovatelných mezinárodních smlouvách);
- pravidla, která lze z psaného práva dovodit;
- v judikatuře soudů;
- v jurisprudenci (vědecké a odborné práci);

Příkladem zákonného vyjádření právního principu může být ustanovení § 1 odst. 2 obchodního zákoníku, kde je odkazováno na „*zásady, na nichž spočívá*“. Soudní rozhodnutí mohou však být pramenem právních principů pouze za předpokladu, že soud definuje zcela nový právní princip, tedy dosud neexistující, který prohlásí za platný, nikoliv pokud pouze deklaruje princip již existující.<sup>27</sup> Pro český právní řád, který není založen na systému precedentů, je tak možnost nalézt novou formulaci nového právního principu v judikatuře soudů poměrně limitovaná. Výjimkou by mohla být zřejmě

---

<sup>26</sup> Zejména Knapp, Weinberger, Hart, Esser

<sup>27</sup> TRYZNA, J. *Právní principy a právní argumentace*. Praha: Nakladatelství auditorium, 2010. s. 198

rozhodnutí Ústavního soudu České republiky, která jsou závazná pro všechny orgány a osoby.

Za předpokladu, že přiznáme charakter právních principů rovněž základním právům a svobodám, jakožto i základním morálním, etickým pravidlům, je možné nalézt mnoho pramenů, avšak zde už nebudeme hovořit pouze o pramenech principů právních, ale bude se jednat například o principy morální atd.<sup>28</sup>

S otázkou v jakých pramenech principy hledat úzce souvisí otázka jejich závaznosti, na kterou není opět nahlíženo jednoznačně. Pozitivisté,<sup>29</sup> a to především striktně pozitivističtí teoretici, se domnívají, že právně závazné jsou jen principy vyjádřené v legislativě, o kterých nelze pochybovat, neboť jsou zapsány. Naopak druhá skupina autorů např. R. Dworkin, R. Alexy, zastávají názor, že vyjádření v legislativě není nutnou podmínkou pro označení právního principu za pramen práva a to primárně z důvodu, že princip je určitá nadhodnota, která stojí nad právem jako takovým a jeho konkrétní vyjádření není nutné. Osobně se přikláním k teorii prvé, neboť se domnívám, že za předpokladu, že právní princip není vyjádřen v některém z pramenů práva, nemůže mít povahu právního pravidla, které by mělo být za splnění určitých podmínek aplikováno a bude se jednat o pravidlo, které může například ovlivňovat rozhodnutí soudu, ale nemůže se jednat o závazný právní princip.

## 1.6 Princip versus zásada

Na tomto místě je třeba zmínit odlišnost pojmů princip a zásada. O předmětné otázce vznikají opět mnohé spekulace a jako je tomu u většiny teoretických otázek, ani na tuto neexistuje jednoznačná a společná odpověď. Někteří teoretici užívají pojmu princip/zásada tzv. „*promiscue*“. Mezi takové teoretiky můžeme řadit např. Galvase<sup>30</sup>, Kühna.<sup>31</sup> Naopak J. Dostálová<sup>32</sup> a J. Havránek<sup>33</sup> se domnívají, že oba pojmy je třeba rozlišovat. Význam, který přikládají slovu princip, je určitý základ, pevné pravidlo,

---

<sup>28</sup> Tamtéž

<sup>29</sup> Např. Knapp

<sup>30</sup> GALVAS, M. *et al Pracovní právo*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004

<sup>31</sup> KÚHN, Z. *Pojem a role právního principu* In BOGUSZAK, J. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 91

<sup>32</sup> DOSTÁLOVÁ, J., HARVÁNEK, J. *Právní principy zásady a pravidla* In BOGUSZAK, J. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 105.

<sup>33</sup> Tamtéž

něco stabilního. Existence principů se dle názoru těchto teoretiků nemusí dokazovat, je samozřejmostí. Principy považují za východiska právního řádu, ale i samotného právního předpisu. Zásadě pak přiznávají určitý prováděcí charakter. Funkci zásad spatřují v konkretizaci principů. Zásada má bližší a konkrétnější obsah, avšak nedosahuje konkrétnosti právního pravidla, jelikož má stále velké množství abstraktnosti. S. Skulová<sup>34</sup> k dané situaci uvádí: „*zásady jsou obecně provázanější s konkrétními pravidly a konkrétní aplikační činností. Bývají spojeny s určitou vymezenou oblastí právní úpravy nebo činnosti veřejné správy*“. S danou teorií koresponduje i Ottův slovník naučný, který rovněž oba pojmy diferencuje. Princip definuje jako „*větu všeobecnou, která slouží jako východisko pro další vysvětlování a důkaz*.“<sup>35</sup> a zásadu pak vidí jako „*pravidlo, jehož závaznost uznáváme*“.<sup>36</sup>

Shrneme-li výše uvedené, je možné vzájemný vztah principu a zásady charakterizovat jako vztah nadřazeného a podřazeného, přičemž podřazeným je v tomto případě zásada, která princip odvozuje a konkretizuje. Osobně se přikláním spíše k názoru prosazujícímu diferenciaci obou pojmů, jelikož mi shora uvedené vysvětlení a definice připadají logické, přesto však budu v této práci používat pouze pojem princip, byť by v některých situacích mohlo být přesněji užito slova zásada, a to z důvodu vyšší přehlednosti a snadnější orientace.

---

<sup>34</sup> SKULOVÁ, S. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003, str. 151.

<sup>35</sup> *Ottův slovník naučný*. díl č. 20. Fotoprint původního vydání. Praha: Paseka/Argo, 2000, str. 696

<sup>36</sup> *Ottův slovník naučný*. díl č. 27. Fotoprint původního vydání. Praha: Paseka/Argo, 2000str. 458

## 2 OBECNĚ K PRÁVNÍM PRINCIPŮM OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

### 2.1 Životní prostředí a jeho ochrana, právo životního prostředí

V této kapitole se budu zabývat obecným výkladem pojmů životní prostředí, právo životního prostředí a jeho ochrana. Kapitola není obsáhlá, avšak považuji za vhodné, aby tato úvodní část byla do práce zahrnuta, neboť mají-li právní principy sloužit k ochraně životního prostředí, je nezbytné pojmy životní prostředí, jeho ochrana a právo životního prostředí krátce definovat a objasnit.

#### 2.1.1 Životní prostředí

Pojem „*životní prostředí*“ představuje pojem tzv. „*metajuristický*“, jehož původ nenalezneme v právu či v právní vědě, ale v oborech a vědách přírodních, a to zejména biologických, odkud byl postupem času převzat obory a vědami technickými a společenskými. Jak je patrné, pojem životní prostředí je složen ze dvou slov, přičemž slovo „*prostředí*“ představuje prostor, či reálnou část světa, kde se něco nebo někdo nachází a slovo „*životní*“ pak upřesňuje, že ti, kdo jsou obkloповáni, jsou některou z forem života, tedy živý organismus a zároveň vyjadřuje skutečnost, že tento prostor má vlastnosti, které umožňují existenci živých organismů. Přestože se některé definice pojmu značně odlišují, koresponduje shora uvedené obecné vymezení, se všemi doposud známými definicemi pojmu „*životní prostředí*“.<sup>37</sup> Důvodem odlišností definic pojmu „*životní prostředí*“ mohou být jak příčiny objektivní, tak příčiny subjektivní. Objektivní příčinu představuje komplexnost a značná komplikovanost životního prostředí, kdy vymezit pojem stručnou definicí je velmi obtížné. Subjektivních příčin rozdílnosti definic je více a mohou jimi být například rozdílné vnímání světa autora definice, resp. jeho odlišné názorové zaměření, odbornost autora a rovněž může být určitým hlediskem i jeho snaha o originalitu. Některé definice tohoto pojmu je možné označovat za tzv. „*statické*“, které chápou životní prostředí jako soubor faktorů nutných pro život a některé jako tzv. „*definice dynamické*“, které považují za životní prostředí

---

<sup>37</sup> PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., DUDOVÁ, J., JANČÁŘOVÁ, I., TKÁČIKOVÁ, J. *Právo životního prostředí*, 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2009, str. 11

část reálného světa, s nímž je určitý subjekt navzájem v interakci. Příkladem takovéto dynamické definice může být formulace norského profesora Wika, přijatá na konferenci UNESCO v Paříži v roce 1967: *"životní prostředí je ta část světa, se kterou je živý organismus ve stálé interakci, to znamená, kterou používá, mění a které se musí přizpůsobovat"*.<sup>38</sup> Konkrétní definici pojmu životní prostředí nalezneme v ustanovení § 2 zákona o životním prostředí, který jej charakterizuje jako *„vše co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Složkami je především ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie“*.<sup>39</sup>

Životní prostředí, jako objekt společenských vztahů péče o životní prostředí, je velmi specifickým a zvláštním objektem. Jeho existence představuje určitou základní podmínku, či předpoklad, pro jakoukoliv formu života. Jedná se tedy o podmínku „*sine qua non*“. Životní prostředí tvoří s formou života jednotu, jelikož každý jednotlivý organismus je přímou součástí životního prostředí jiných organismů. Lidská bytost je rovněž součástí životního prostředí všech ostatních forem života na planetě a tyto formy života jsou pak součástí životního prostředí. Veškeré součásti životního prostředí, jakožto i všechny formy života jsou navzájem propojeny a s životním prostředím tvoří jeden celek. Celkový výsledný stav životního prostředí je výsledkem působení mnoha okolností a činitelů, které se však zřídka kdy projevují ihned, mnohdy se důsledky působení různorodých faktorů na životní prostředí projevují s dokonce i několikaletým zpožděním. Z daného důvodu je mnohé poškození životního prostředí, zapříčiněné například lidským působením, velmi často nevratné, nebo příliš ekonomicky a časově náročné. S ohledem na skutečnost, že vztahy, které mají za cíl péči a ochranu životního prostředí, jsou velmi úzce spjaty s existencí každého jednotlivce i celé lidské civilizace, je regulace takovýchto společenských vztahů nejen zájmem každého jednotlivce, ale zákonitě i zájmem veřejnosti.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> <http://www.enviweb.cz/eslovník/269>

<sup>39</sup> Ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí ve znění pozdějších předpisů

<sup>40</sup> PEKÁREK, M., JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, str. 10

### 2.1.2 Ochrana životního prostředí

**Pojem ochrana životního prostředí** specifikuje zákon o životním prostředí, jako: *„činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku.“*<sup>41</sup> Zákon si klade za cíl zamezení narušování životního prostředí a to skrze institutů zákazů a povolení a také například prostřednictvím veřejnoprávní regulace. Rovněž je jeho stěžejní snahou snížit, či napravit porušení a poškození již vzniklé. Přestože definice obsažená v zákoně o životním prostředí neobsahuje výraz *„tvorba životního prostředí“*, tedy aktivní přístup k znovuoobnovení životního prostředí, které bylo poškozeno, či utváření životního prostředí do podoby, která koresponduje s potřebami dnešního člověka, je možno určitou ideu ochrany životního prostředí, skrze tvorbu životního prostředí nalézt v preambuli zákona o životním prostředí, kde je řečeno, že je respektováno *„právo člověka na přetváření přírody v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje“*.

Zákon rovněž nezapomíná na specifikování pojmů **znečišťování a poškozování** životního prostředí, které definuje v ustanovení § 8 odst. 1 a odst. 2 zákona o životním prostředí, kdy pojmem znečišťování rozumí *„vnášení takových fyzikálních, chemických nebo biologických činitelů do životního prostředí v důsledku lidské činnosti, které jsou svou podstatou nebo množstvím cizorodé pro dané prostředí“*. Pojem poškozování životního prostředí je pak zákonem o životním prostředí definován jako proces, kdy dochází ke *„zhoršování stavu životního prostředí znečišťováním nebo jinou lidskou činností nad míru stanovenou zvláštními předpisy“*. Poškození životního prostředí není v zákoně chápáno jako majetková újma, kterou lze vyčíslit v penězích, ale jako zhoršování stavu životního prostředí, které může být způsobené znečišťováním nebo jinou lidskou činností. Je nezbytné zdůraznit, že přestože dojde ke zhoršení stavu životního prostředí, ať už tedy znečišťováním nebo jinou lidskou činností, ne každé zhoršení je možné posuzovat jako protiprávní, v rozporu se zákonem. O protiprávní zhoršení stavu životního prostředí by se jednalo pouze v případě, kdyby došlo ke zhoršení stavu životního prostředí nad míru stanovenou zákonem, tedy nad zákonem

---

<sup>41</sup> Ustanovení § 9 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů



stanovený limit, který je pro každou jednotlivou oblast chráněnou zákonem individuální.

Vzhledem k tomu, že **životní prostředí vytváří podmínky pro existenci člověka, je nutné jej chránit** a při veškerých činnostech dbát, aby bylo zatěžováno a porušováno co nejméně. Ačkoliv je životní prostředí pro člověka a jeho existenci stěžejní záležitostí, někteří lidé stále nepřikládají ochraně životního prostředí značnou důležitost. Domnívám se, že tato situace pramení především z nedostatku informací. Přestože v současné době existuje velké množství předpisů na ochranu životního prostředí a je tedy možné si veškeré informace dohledat, vzhledem k již zmiňované složitosti právních norem a jejich narůstající nepřehlednosti, je pro mnohé obtížné se dopátrat ke konkrétní informaci, proč životní prostředí chránit a podle kterých pravidel se při této ochraně řídit. V případě **existence, zakotvení principů** je tomu jinak. Je mnohem jednodušší porozumět poměrně nekomplikovanému postulátu, který v sobě například inkorporuje hlavní myšlenku některého zákona, než komplikovanému právnímu předpisu. Jsem toho názoru, že požadavek existence jednoduchých pravidel, které napomáhají výkladu, a porozumění složitých právních norem vyvstává ve všech oborech práva. V oblasti ochrany životního prostředí je však tento požadavek ještě důraznější a intenzivnější než u ostatních oblastí práva, neboť právo životního prostředí, jako poměrně mladé, nové a dynamické odvětví se progresivně rozvíjí a začíná prostupovat celým právním řádem, dopadá na všechny obory lidské činnosti. Teoretici takovou tendenci nazývají „*ekologizace právního řádu*“<sup>42</sup>. Díky této tendenci existuje potřeba vytváření určitých tezí, postulátů, které by byly určující pro tvorbu norem a napomáhaly tak při jejich tvorbě, interpretaci a aplikaci.

### 2.1.3 Právo životního prostředí

**Právo**, jako obecný systém vzorů chování pro člověka a pro vztahy mezi lidmi navzájem je velmi důležité i ve vztahu k životnímu prostředí. Člověk, jako tvor společenský, vstupuje neustále do interakcí s ostatními lidmi, vytváří s nimi vztahy a prostřednictvím takové interakce zaujímá rovněž vztah k přírodě a ke svému životnímu prostředí jako takovému. Právo, ve vztahu k životnímu prostředí, představuje určitý

---

<sup>42</sup> DAMOHORSKÝ, M. *Role zákona v ochraně životního prostředí* In GERLOCH, A., MARŠÁLEK, P. *Zákon v kontinentálním právu*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, str. 291

regulativní prvek, kterým dochází ke směřování lidí a jejich chování k tomuto prostředí, lze jej považovat za nástroj ochrany životního prostředí. Právo nepůsobí přímo na životní prostředí, ale přes nepřímé působení na člověka a jeho chování dochází zprostředkovaně k působení těchto lidí na životní prostředí, které je již regulované právem. Životní prostředí je ovlivněno až následně, a to chováním lidí.<sup>43</sup> Základní funkcí práva ve vztahu k životnímu prostředí je stanovit určitou základní strukturu pro lidské chování a poskytnout záruku, že lidské chování nepřekročí určitý dovolený limit nepříznivého působení na životní prostředí a v případě, že se tak stane, bude toto adekvátně napraveno, nežádoucí následky odstraněny, případně minimálně kompenzovány.

**Právo životního prostředí** představuje v dnešní době určitý subsystém právních norem a právních institutů, které se již běžně vyskytují v právních systémech jednotlivých států. Předmětem práva životního prostředí je regulace společenských vztahů, jejichž předmětem jsou hmotné části životního prostředí. Jedná se o samostatný právní obor a to jak na úrovni vnitrostátní, tak na úrovních mezinárodní. Právo životního prostředí je možné v objektivním slova smyslu definovat jako „*soubor právních norem a institutů regulujících společenské vztahy související s péčí o životní prostředí, tj. s ochranou a reprodukcí hmotných částí (složek)*“.<sup>44</sup>

Právo životního prostředí je odvětvím práva poměrně novodobým. Římská smlouva z roku 1957 o Evropském hospodářském společenství neobsahovala žádnou zmínku o politice životního prostředí. Důležitým počínem v oblasti ekologické politiky se stala v roce 1972 Stockholmská konference o životním prostředí, kdy od jejího uskutečnění začaly vznikat v EU instituce zaměřené na oblast životního prostředí. První akční plán přijatý v roce 1973, již obsahoval ustanovení o ochraně životního prostředí. V roce 1981 bylo založeno Generální ředitelství pro životní prostředí, jako výkonný orgán pro oblast ekologie a Maastrichtskou smlouvou v roce 1993 došlo k zakotvení pravidla, že veškeré politiky EU budou prováděny v souladu s ochranou životního prostředí. V současné době existuje již šestý akční plán pro životní prostředí pro období let 2002 až 2012,

---

<sup>43</sup> PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., DUDOVÁ, J., JANČÁŘOVÁ, I., TKÁČIKOVÁ, J. *Právo životního prostředí*, 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2009, str. 9

<sup>44</sup> Tamtéž str. 10

který má za cíl především zlepšení problému globálního oteplování, ochrany přírody a volně žijících zvířat, ochrany přírodních zdrojů a nakládání s odpady.<sup>45</sup> V blízké budoucnosti, koncem roku 2012, by měla Komise předložit návrh již sedmého akčního programu pro životní prostředí, který stanoví hlavní strategické směry na krátkodobé až střednědobé, ale i na dlouhodobé období, a zaměří se na lepší provádění stanovených cílů. Sedmý akční program by měl přispět k dosažení cílů strategie Evropa 2020 v oblasti inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění.<sup>46</sup>

## 2.2 Specifičnost principů ochrany životního prostředí

Na začátku této podkapitoly považuji za vhodné zmínit odlišnost mezi pojmy **principy ochrany životního prostředí a principy práva životního prostředí**. Principy ochrany životního prostředí reprezentují určité širší pojetí principů práva životního prostředí, neboť se mohou rovněž vztahovat na požadavky z oblasti ekologické politiky, z oblasti morálky, mohou případně vyjadřovat určité přírodní nebo technické zákonitosti jako základ konkrétních ochranných opatření nebo řešení.<sup>47</sup> Pro účely této práce a pro její zjednodušení se nebudu dále zabývat odlišnostmi těchto pojmů a budu nadále užívat pojem princip práva životního prostředí, přičemž v případě, kdy řečené nebude pro tento pojem platit, ale bude vhodnější užít pojmu princip ochrany životního prostředí, upozorním na tuto skutečnost a tento pojem uvedu.

Stejně jako principy všech právních odvětví, i principy práva životního prostředí mají za cíl vyjádřit určitou **hodnotu, která má být chráněna. Hlavní hodnotou v této oblasti je samo životní prostředí**. Ochrana životního prostředí, jako hlavní hodnoty, se stala zásadním tématem politických debat 20. století, kdy zájem na ochraně životního prostředí má vliv na vnitrostátní hospodářství a na právní řád.<sup>48</sup> Především z důvodu, že právo životního prostředí chrání jedinou hlavní hodnotu, je úzce hodnotově zakotveno, jsou i jeho principy poměrně specifické a mohou se odlišovat od klasických právních principů. Nutnost chránit tuto hodnotu, je zakotvena již v ústavním zákoně

<sup>45</sup> KOLÁŘOVÁ, H. *Co je a kde se vzala Evropská politika životního prostředí*, Bedrník 2004, č. 2/2004, dostupné na: [http://www.czp.cuni.cz/enviwikidata/hk/Evropska\\_politika\\_ZP](http://www.czp.cuni.cz/enviwikidata/hk/Evropska_politika_ZP)

<sup>46</sup> Dokument Evropského hospodářského a sociálního výboru, NAT/538, Brusel dne 21.2.2012

<sup>47</sup> PEKÁREK, M., JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, str. 24

<sup>48</sup> WINTR, J. *Říše principů-Obecné a odvětvové principy současného českého práva*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2006. s. 234

č. 1/1993 Sb., Ústavě České republiky (dále také jako „*Ústava*“) a v ústavním zákoně č. 2/1993 Sb., Listině základních práv a svobod České republiky (dále také jako „*Listina*“ nebo „*LZSP*“). Samotná Preambule Ústavy deklaruje odhodlání občanů společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství. Článek 35 Listiny deklaruje právo každého na příznivé životní prostředí a právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí. Nejen na úrovni vnitrostátní, ale také na úrovni unijní je promítnuta nutnost ochrany životního prostředí a to v článku 6 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále také jako „*SES*“), která zakotvuje nutnost zahrnutí požadavků na ochranu životního prostředí do politik a činností Evropského společenství (dále také jako „*ES*“ nebo „*Společenství*“), a to především s ohledem na podporu udržitelného rozvoje.

Právní principy ochrany životního prostředí jsou poměrně odlišné od klasických právních principů, **specifické**, neboť jejich výhradním účelem je zmiňovaná ochrana jediné hodnoty. Právní principy ochrany životního prostředí představují obecné postuláty, na jejichž základě právo životního prostředí stojí.<sup>49</sup> Častěji se jedná spíše o **principy politické, morální než právní**, tedy v souladu se shora uvedeným výkladem můžeme říci, že se jedná spíše o principy, které nejsou pravidly (principy mimoprávní, případně smíšené), než o principy, které jsou pravidly (principy právní). Uvedené typy principů však nemohou být v žádném případě opomíjeny, neboť přestože nejsou právními principy, tedy principy, které jsou pravidly a které jsou závazné, mají normativní povahu, kdy sdělují, co má být, v tom smyslu jsou regulativní pro tvorbu práva a pro jeho aplikaci. S ohledem na tuto skutečnost se v práci věnuji rovněž principům ochrany životního prostředí, které nejsou svou charakteristikou vysloveně principy právními, ale svou důležitostí se těmto mohou rovnat. V právu životního prostředí se dále setkáme s principy velmi specifickými, které jsou aplikovatelné pouze na určitou oblast práva životního prostředí (například princip hierarchie odpadového hospodářství, princip opětovného využívání odpadů, princip blízkosti a soběstačnosti, které jsou typické pro oblast odpadového hospodářství), jakožto i s principy velmi

---

<sup>49</sup> VILLALOBOS, M. *Principy ochrany životního prostředí a jejich uplatňování v mezinárodním, evropském, komunitárním a českém právu*. Praha, 2009. 23 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí

obecnými, které mohou být aplikovány na celou oblast práva životního prostředí nebo dokonce s principy natolik obecnými, které se mohou vztahovat na celý právní systém.

### 2.3 Dělení právních principů ochrany životního prostředí

V současné době existuje velké množství principů ochrany životního prostředí, byť ne všechny jsou svým charakterem principy právními. S ohledem na skutečnost, že právo životního prostředí je poměrně nové, dynamicky se rozvíjející odvětví, je velmi **obtížné vytvořit kompletní seznam těchto principů**, včetně jejich definic, neboť tyto se nadále určitým způsobem vyvíjejí a dotvářejí, některé se navzájem prolínají, jiné nebyly ještě nikým formulovány.

Účelem této práce není vytvořit ucelený a kompletní seznam právních principů ochrany životního prostředí, ale analýza vybraných právních principů ochrany životního prostředí, včetně principů mimoprávních, které jsou děleny podle typologie uvedené dále v této kapitole. Pro podrobnější rozbor jednotlivých principů, kterému se věnuji ve třetí kapitole této práce, jsem si vybrala celkem **devět principů ochrany životního prostředí**, ke kterým jsem dospěla po prostudování české a zahraniční odborné literatury, zabývající se problematikou ochrany životního prostředí a zejména právními principy ochrany životního prostředí. Záměrně uvádím pojem principy ochrany životního prostředí, neboť některé z uvedených principů nepředstavují principy právní, ale spíše principy morální, politické. Jak je již shora uvedeno, domnívám se, že není možné tyto principy z práce vynechat, byť název práce zní „*Právní principy ochrany životního prostředí*“, neboť na ochranu životního prostředí je nutno nahlížet komplexně a v souvislostech, a proto považuji doplnění výkladu právních principů ochrany životního prostředí o typické „*mimoprávní*“ principy ochrany životního prostředí, jakými jsou například princip nejvyšší hodnoty, či princip trvale udržitelného rozvoje, za důležité. Principy ochrany životního prostředí, které budu v této práci dále podrobněji rozebírat, jsou následující:

- Princip nejvyšší hodnoty
- Princip trvale udržitelného rozvoje
- Princip prevence
- Princip předběžné opatrnosti

- Princip komplexní a integrované ochrany
- Princip odpovědnosti státu
- Princip odpovědnosti původce
- Princip informovanosti a účasti veřejnosti
- Princip ekonomické stimulace

Principy, které analyzuji, jsou principy ochrany práva ochrany životního prostředí, jenž jsou nejčastěji zmiňovány českými a zahraničními autory<sup>50</sup>. Nutno však podotknout, že žádný z autorů **neuvádí kritéria**, podle kterých dospěl k výběru toho či onoho principu, zda volil metodu důležitosti principu, obecné známosti principu, nejčastější aplikace principu či nejvyšší „popularity“ principu. Co se týká výběru principů z hlediska „důležitosti“ a jejich hierarchického uspořádání, domnívám se, že takové dělení není možné, neboť každý princip působí jinak, na různá odvětví práva životního prostředí, různou intenzitou, v různý okamžik a všechny principy ochrany životního prostředí jsou tak stejně důležité a je nutné na ně nahlížet komplexně a v souvislostech. Někteří autoři se ve svých knihách, pracích, zabývají pouze užším okruhem principů ochrany životního prostředí, jiní volí naopak metodu co nejširšího výčtu principů. Obecně lze konstatovat, že téměř většina odborníků se shoduje na čtyřech principech ochrany životního prostředí, které vždy ve svých publikacích zmiňují. Těmito principy jsou princip trvale udržitelného rozvoje, princip prevence, princip předběžné opatrnosti a princip znečišťovatel platí. Podle Phillipa Sandse, profesora mezinárodního práva na londýnské univerzitě, se jedná o tzv. „vedoucí principy“, které jsou obecně aplikovatelné v rámci jednotlivých členských států Evropského Společenství a mají tedy nadnárodní přesah. Princip, kterému je odborníky přikládán nejvyšší význam, který bývá v jejich odborném výkladu zmiňován na prvním místě, však dovodit nelze. Například již citovaný profesor P. Sands se ve své knize „*Principles of International Environmental Law*“ věnuje nejprve principu svrchovanosti státu a nepoškození životního prostředí za hranicemi jejich jurisdikce a pak až následně dalším principům ochrany životního prostředí.

---

<sup>50</sup> Například.: DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, KRUŽÍKOVÁ, E. *Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře, 1997; SANDS, P. *Principles of international environmental law*. Cambridge: Cambridge university press, 2003; SADELEER, N. *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*. Oxford: Oxford University Press, 2002; PEKÁREK, M., JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2003

Přestože není možné získat ucelený, taxativní a konečný seznam principů ochrany životního prostředí, je možné principy ochrany životního prostředí určitým způsobem uspořádat do kategorií. Základní dělení principů ochrany životního prostředí, představuje rozdělení, kterým jsem se již zabývala v první kapitole věnující se právně teoretickému vymezení právních principů. Jedná se o dělení **z hlediska obecnosti**, tedy na principy nejobecnější povahy, tzv. „*obecné zásady právní*“, které jsou společné celému právnímu řádu, prostupují různými právními odvětvími. Druhou základní skupinu tvoří principy specifické, tzv. „*odvětvové*“, které jsou méně obecné než skupina první a jejich uplatnění je tedy možné jen pro konkrétní odvětví práva. Takovým principem nacházejícím využití pouze v oblasti práva životního prostředí je například princip znečišťovatel platí, princip vysoké úrovně ochrany, princip blízkosti a soběstačnosti, princip hierarchie odpadového hospodářství a další.

Kromě výše uvedeného dělení principů ochrany životního prostředí, je možné principy dělit z hlediska skutečnosti, zda se jedná o principy, které jsou pravidly (**principy právní**), principy, které nejsou pravidly (**mimoprávní principy**) a **smíšené principy**. Charakteristiky této typologie jsem již uváděla v kapitole první.

Principy práva životního prostředí je také možné zařadit do kategorií **podle vlastností** jim společných, a to následujícím způsobem:

- **nejobecnější principy**, které jsou odpovědí na otázku, **proč je nutné životní prostředí chránit**. Takovýmto principem je zejména princip nejvyšší hodnoty, který deklaruje potřebu chránit životní prostředí, jako nejvyšší a nenahraditelnou lidskou hodnotu, princip trvale udržitelného rozvoje;
- principy, jejichž společným znakem je odpověď na otázku, **jakým způsobem životní prostředí chránit**. Skupina principů vyjadřujících způsoby ochrany životního prostředí tvoří nejpočetnější skupinu principů práva životního prostředí. Jsou jimi například princip prevence, princip předběžné opatrnosti, princip nejlepší dostupné technologie, princip komplexní a integrované ochrany a další;

- poslední skupinu tvoří **principy odpovědností**, mezi které můžeme zařadit princip odpovědnosti původce, princip odpovědnosti státu, princip znečišťovatel platí.“

Pro analýzu vybraných principů práva životního prostředí jsem si vybrala poslední uvedené dělení, neboť jsem toho názoru, že nejlépe koresponduje se samotnou strukturou práva životního prostředí, resp. s jeho rozdělením do jednotlivých odvětví. Právo životního prostředí je možné rozdělit podle následujících oblastí:

- oblast organizace ochrany životního prostředí;
- oblast specifických prostředků ochrany životního prostředí;
- ekologicko-právní odpovědnost;
- ochrana jednotlivých složek životního prostředí;
- ochrana před zvláštními zdroji znečištění.<sup>51</sup>

Ve shora uvedených oblastech jsou aplikovány jednotlivé principy ochrany životního. Jejich aplikace pro tu danou konkrétní oblast práva životního prostředí závisí právě na vlastnostech daného principu, tedy:

- zda se jedná o princip obecný, který odpovídá na otázku proč je třeba životní prostředí chránit, tato kategorie principů je uplatňována v oblasti organizace ochrany životního prostředí (již zmiňovaný princip trvale udržitelného rozvoje, princip nejvyšší hodnoty);
- zda se jedná o princip odpovídající na otázku, jakým způsobem životní prostředí chránit (například princip prevence, který je právě využíván v oblasti specifických prostředků ochrany);
- zda se jedná o princip odpovědností (aplikované pro oblast ekologicko-právní odpovědnosti);
- co se týká oblasti ochrany jednotlivých složek životního prostředí, jakými jsou půda, voda, ovzduší a ochrany před zvláštními zdroji znečištění, například odpady, atomová energie, v těchto odvětvích práva životního prostředí jsou platňovány všechny tři kategorie principů dělených podle společných vlastností.

---

<sup>51</sup> PEKÁREK, M., JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2003



### **3 KONKRÉTNÍ PRÁVNÍ PRINCIPY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

Ve třetí kapitole této práce se budu věnovat podrobnému rozboru vybraných právních principů ochrany životního prostředí, jakožto i některým mimoprávním principům ochrany životního prostředí, které budu analyzovat podle následující struktury:

- 1) v kategorii nejobecnějších principů bude pojednáno o:
  - a. principu nejvyšší hodnoty
  - b. principu trvale udržitelného rozvoje
- 2) v kategorii způsobu ochrany životního prostředí bude analyzován:
  - a. princip prevence
  - b. princip předběžné opatrnosti
  - c. princip komplexní a integrované ochrany
  - d. princip informovanosti a účasti veřejnosti
  - e. princip ekonomické stimulace
- 3) v kategorii odpovědnostních principů bude analyzován:
  - a. princip odpovědnosti původce
  - b. princip odpovědnosti státu

### 3.1 Princip nejvyšší hodnoty

Prvním principem, který jsem si zvolila pro podrobnější analýzu je princip nejvyšší hodnoty, který považuji za určitý vedoucí princip v celém systému ochrany životního prostředí. Princip nejvyšší hodnoty představuje základní princip pro veškeré ostatní principy, které z něj vycházejí. Jak vyplývá z typologie principů ochrany životního prostředí uvedené v předchozí kapitole, nejedná se o typicky právní princip, ale spíše o princip neprávní, resp. princip smíšený, který je charakterizován vysokou mírou obecnosti a abstraktnosti. Z hlediska rozdělení na obecné právní principy a principy odvětvové bych jej zařadila do skupiny druhé, neboť se jedná o princip, který je charakteristický (typický) pro oblast práva životního prostředí. Co se týká zařazení principu nejvyšší hodnoty do určité kategorie z hlediska vlastností, které má společné s ostatními principy, považuji ho za princip nejobecnější, který odpovídá na otázku proč má být životní prostředí chráněno. Přestože princip nejvyšší hodnoty představuje pravidlo, které v sobě nese základní myšlenku ochrany životního prostředí, a sice **nenahraditelnost životního prostředí, představujícího nejvyšší hodnotu, která má být chráněna**, je tento princip zmiňován v odborné literatuře pouze sporadicky (hovoříme-li o literatuře zahraniční). Z českých odborníků práva životního prostředí se definicí principů nejvyšší hodnoty zabývá profesor Milan Damohorský v učebnici Práva životního prostředí, který k posuzovanému principu uvádí: „*Princip nejvyšší hodnoty vychází ze skutečnosti, že životní prostředí je (stejně jako lidský život a zdraví) nenahraditelnou hodnotou, na jehož příznivém stavu závisí nejen osud lidstva, ale i existence samotného života na této planetě. Proto je mu obdobně jako lidskému životu a zdraví poskytována nejvyšší ochrana.*“<sup>52</sup>

Životní prostředí je elementární podmínkou existence života na Zemi, jakožto i existence člověka a je zapotřebí mu zajistit nejvyšší možnou ochranu. Bez zajištění takovéto ochrany zůstává ochrana ostatních hodnot zbytečná a nesmyslná. Takovýmto způsobem je chápána ochrana životního prostředí ze strany **environmentalistů**, kteří daným názorem částečně staví životní prostředí nad hodnotu lidského života a lidského zdraví. Princip nejvyšší hodnoty nelze aplikovat absolutně, jak jej vyjadřují **striktní environmentalisté**, neboť veškerá lidská činnost zatěžuje určitým způsobem životní

---

<sup>52</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, str. 48

prostředí. K absolutní aplikaci principu nejvyšší hodnoty by bylo nezbytné zakázat veškerou lidskou činnost, což není samozřejmě myslitelné. Environmentalistická teorie se tak dostává do konfliktu s názorem jiných odborníků, kterými jsou **objektivisté**. Zastánci objektivismu vidí naopak nejvyšší hodnotu v lidském životě a příznivé životní prostředí považují za jednu z nejdůležitějších složek pro zdraví a život člověka.

Doktorka filozofie Diana Hsieh, zastánkyně filozofie objektivismu, k tomuto tématu píše: „Objektivisté nechtějí znečištěných řek a moří, a to proto, že by bylo škodlivé pro lidský život, ať už přímo (díky vlastní spotřebě), nebo nepřímo (prostřednictvím příjmu potravin). Objektivisté si cení lidského života a nepovažují přírodu samu o sobě za dobro, bez spojení s lidským životem, člověkem. Přesto však nejsou lhostejní ke skutečnosti, že lidé se mohou rozvíjet jen za určitých podmínek, kterými jsou čistý vzduch k dýchání, čistá voda na pití atd. Jediným způsobem, jak pro člověka a pro budoucí generace zajistit tyto hodnoty, je důsledné respektování soukromého vlastnictví. Všechny nemovitosti by měly být v soukromém vlastnictví, a vlastník nemovitosti by měl mít možnost zacházet s nemovitostí podle své vůle, nezpůsobit však újmu ostatním osobám, jakožto i majetku. V případě, že vlastník například vypustí toxický odpad do potoka, který protéká jeho pozemkem, nejedná se o výkon vlastnických práv, ale o porušení těchto práv.<sup>53</sup>

Princip nejvyšší hodnoty není v právu mezinárodním, v právu unijním, ani ve vnitrostátním právu České republiky (dále také jako „ČR“) výslovně definován. Tento princip lze pouze dovodit z tzv. „**práva na příznivé (zdravé) životní prostředí**“, (*favourable, healthy environment*<sup>54</sup>), což je prostředí, které má vlastnosti člověku objektivně umožňující uspokojovat základní biologické funkce, jakožto i život na úrovni podle dosaženého stupně vývoje společnosti, a to vše při respektování trvale udržitelného rozvoje. Právo na příznivé životní prostředí bychom mohli považovat za určitou podobu principu nejvyšší hodnoty. Podle K. Klímy představuje příznivé životní prostředí takové prostředí „jehož míra znečištění či stupeň zatížení nepřekračuje právem

---

<sup>53</sup> HSIEH, D. *Objectivism versus Environmentalism. Modern paleo.* 2010. dostupné na <http://blog.modernpaleo.com/2010/05/objectivism-versus-environmentalism.html>

<sup>54</sup> VILLALOBOS, M. *Principy ochrany životního prostředí a jejich uplatňování v mezinárodním, evropském, komunitárním a českém právu.* Praha, 2009. 58 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí

*stanovené limity*“.<sup>55</sup> Otázkou zůstává, zda takové limity či environmentální standardy, které jsou stanovené zákony, případně jednotlivými prováděcími předpisy, jsou dostatečné pro účinnou a efektivní ochranu životního prostředí. Efektivnost stanovených limitů však nemůže být z právního hlediska posouzena, jelikož je záležitostí odborníků z oblasti mimoprávní, kdy tato je předmětem vědeckého posuzování a zkoumání. Při stanovení limitů je rovněž důležitá povinnost České republiky splnit závazky vyplývající pro ni z členství v Evropské unii, neboť právě mnohé směrnice Evropské unie stanovují limity pro možné znečištění, které má Česká republika povinnost inkorporovat do svých vnitrostátních zákonů. Přestože je každé znečištění životního prostředí považováno za negativní jev, ne každé může být považováno za protiprávní znečištění, poškození životního prostředí. Stanovené limity pro možnou míru znečištění představují zákonný rámec, který nesmí být překročen, aby znečištění nebylo považováno za protiprávní.

### 3.1.1 Aplikace principu nejvyšší hodnoty

Ačkoliv není pochyb o existenci principu nejvyšší hodnoty, resp. o myšlence příznivého životního prostředí, která je součástí jak mezinárodního, unijního, tak i vnitrostátního právního řádu České republiky, nevypovídá to příliš o jeho praktické aplikaci a o skutečném uplatňování. Přemýšlíme-li o pravém smyslu principu nejvyšší hodnoty, je nutné nejprve zodpovědět některé zásadní otázky, které se týkají zejména užitečnosti tohoto principu a dále pak subjektů, které by měli praktickou aplikaci tohoto principu provádět. První neznámou tvoří otázka, zda aplikace principu nejvyšší hodnoty je úkolem pouze pro stát jako takový nebo se na vytváření příznivého prostředí, jako nejvyšší hodnoty, má podílet rovněž jednotlivec. Je zřejmé, že hlavním subjektem zajišťujícím péči o životní prostředí a možnost jednotlivce žít v příznivém životním prostředí je stát, a to s ohledem na velký rozsah a komplexnost takovéto ochrany. Stejný názor zastává i S. Košičiarová, která uvádí, že „*jediným subjektem, který je v současnosti způsobilý zabezpečit právními a ekonomickými prostředky úkol péče o životní prostředí komplexně, a to i na mezinárodní úrovni, je stát.*“<sup>56</sup> Z daného pohledu by se mohlo zdát, že právo každého člověka na příznivé životní prostředí je v právním

<sup>55</sup> KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. díl. Plzeň: nakladatelství Aleš Čeněk, 2009.

<sup>56</sup> KOŠIČIAROVÁ, S a kol. *Právo životního prostředí. Všeobecná část*. Bratislava: Heuréka, 2002, str. 1041

řádu zakotveno jaksí navíc, neboť ochranu životního prostředí zajišťuje stát a není tedy nutné, aby měl jednotlivec toto právo ústavně zaručeno, garantováno navíc. Je však nutné zdůraznit, že existence práva na příznivé životní prostředí nemá za cíl upřít státu roli hlavního garanta ochrany životního prostředí, ale pouze ji doplňovat, jelikož ochrana životního prostředí by neměla být pouze v zájmu státu, ale rovněž v zájmu každého jednotlivce, kdy právě k jeho ochraně je nutné, aby měl „*k dispozici*“ základní právo na příznivé životní prostředí, kterému odpovídá povinnost každého předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizování nepříznivých dopadů své činnosti na životní prostředí<sup>57</sup>.

K zodpovězení otázky „*smysluplnosti*“ a „*užitečnosti*“ principu nejvyšší hodnoty je dále nutné se vyrovnat s problematikým uplatňováním tohoto principu před soudy a to s ohledem na velmi složité dokazování, rozsáhlost materie, kterou by soud musel posuzovat a rovněž také na omezenou možnost nápravy v případě prokázání porušení principu nejvyšší hodnoty, resp. práva na příznivé životní prostředí, neboť málokdy je možné, aby došlo k obnově příznivého životního prostředí, tj. stavu, který byl před poškozením a před porušením práva na příznivé životní prostředí, kdy poté přichází v úvahu náhrada v penězích, která však nepřináší kýžený efekt pro životní prostředí.<sup>58</sup>

### 3.1.2 Vyjádření principu nejvyšší hodnoty v pozitivním právu

S ohledem na již zmiňovanou skutečnost, že princip nejvyšší hodnoty není v právu mezinárodním, unijním ani vnitrostátním výslovně vyjádřen, budu se dále zabývat vyjádřením práva na příznivé životní prostředí v pozitivním právu. První zmínku o pojmu právo na příznivé životní prostředí představuje Stockholmská deklarace, která toto právo inkorporovala do svého principu č. 1, kde stanovuje, že „*Člověk má právo na svobodu, rovnost a přiměřené podmínky života, v životním prostředí takové kvality, která umožňuje život v důstojnosti a blahobytu, a nese s plnou vážností odpovědnost za ochranu a zlepšování životního prostředí pro současné a budoucí generace*“.<sup>59</sup> Haagská

---

<sup>57</sup> MÜLLEROVÁ, H. *Právo na příznivé životní prostředí jako základní lidské právo*. Praha, 2009. 172 s. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí, str. 121,

<sup>58</sup> Tamtéž, str. 115

<sup>59</sup> „*Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being and he bears a solemn responsibility to protect*

deklarace o životním prostředí z roku 1989 představuje další mezinárodní vyjádření práva na příznivé životní prostředí, jelikož stanovuje právo člověka na život v důstojnosti a v globálním životaschopném životním prostředí. Podle Haagské deklarace o životním prostředí by Společenství národů mělo činit vše, co je možné činit pro ochranu kvality životního prostředí. Dalším dokumentem zmiňujícím se o právu na příznivé životní prostředí je Deklarace z Ria, která však tuto problematiku řeší pouze částečně a okrajově, neboť v Principu 1 deklaruje, že „*Lidé jsou středem zájmu trvale udržitelného rozvoje a jsou oprávněni žít zdravý a produktivní život v harmonii s přírodou*“. Shora vyjmenované dokumenty je možné zařadit do kategorie nezávazných nástrojů, tedy do oblasti tzv. „*soft law*“. Z mezinárodních úmluv závazného charakteru, které zakotvují právo na příznivé životní prostředí je možné uvést Africkou Chartu o lidských právech a právech národů z roku 1981, která ve svém článku 24 stanovuje, že „*všechny národy mají právo na obecné uspokojivé životní prostředí, příznivé pro jejich rozvoj*“ a dále pak Dodatkový protokol k Americké úmluvě o lidských právech v oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv, tzv. „*San Salvadorský protokol*“, který ve svém článku 11 uvádí, že „*Každý má právo žít ve zdravém životním prostředí a mít přístup k základním veřejným službám*“. K podpoře ochrany životního prostředí a k péči o životní prostředí by dle San Salvadorského protokolu měli být příslušené jednotlivé členské státy.<sup>60</sup>

Na vnitrostátní úrovni jednotlivých států Evropské unie se právo na příznivé životní prostředí objevuje velice často a je zakotveno zejména v evropských ústavách. Právo na příznivé životní prostředí je většinou úzce spojeno s dalšími základními lidskými právy, kterými jsou právo na život a právo na zdraví a rovněž také s povinností každého člověka přispívat k ochraně životního prostředí, chránit ho před škodlivými vlivy a chovat se vůči životnímu prostředí ohleduplně a šetrně. Obdobně je tomu v českém právním řádu, kdy právo na příznivé životní prostředí je rovněž zakotveno v Ústavě **České republiky**, jako v zákoně nejvyšší právní síly. Preambule Ústavy vyjadřuje odhodlání občanů České republiky společně střežit a rozvíjet kromě jiného i zděděné

---

*and improve the environment for present and future generations.*“ Deklarace OSN o životním prostředí člověka z 16. června 1972

<sup>60</sup> MÜLLEROVÁ, H. *Právo na příznivé životní prostředí jako základní lidské právo*. Praha, 2009. 172 s. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí, str. 50

přírodní a kulturní bohatství.<sup>61</sup> Úprava povinností jednotlivců k ochraně životního prostředí je pak specifikována v konkrétních složkových zákonech na ochranu životního prostředí.

Dalším významným dokumentem, v němž bychom našli zmínku o právu na příznivé životní prostředí je Listina základních práv a svobod, kde je toto právo upraveno v hlavě čtvrté. Listina zařazuje dané právo do práv hospodářských, kulturních a sociálních a nepřiznává mu statut základního „*lidského práva*“. V článku 35 odstavce 1 zakotvuje Listina právo každého na příznivé životní prostředí. Odstavec třetí stejného článku toto právo částečně omezuje, stanovuje mu hranice a říká: „*Při výkonu svých práv nesmí nikdo ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem*“. V daném ustanovení je možno spatřovat myšlenku nemožnosti absolutního uplatňování principu nejvyšší hodnoty, potažmo tedy i práva na příznivé životní prostředí, které by vedlo k zákazu veškeré lidské činnosti, jelikož každá lidská činnost je svým způsobem pro životní prostředí zatěžující. Ustanovení článku 35 odstavce 3 tedy připouští určitý stupeň znečištění a poškození životního prostředí, avšak jen do určité „*míry stanovené zákonem*“. Co je to přesně míra stanovená zákonem je však velmi obtížné definovat, většinou jí budou určité konkrétní emisní, imisní limity, hladina hluku a podobně. Dalším omezením aplikace principu nejvyšší hodnoty, resp. jeho vyjádření ve formě práva na příznivé životní prostředí, představuje fakt, že se jej nelze domáhat přímo, ale ve smyslu ustanovení článku 41 odstavce 1 Listiny pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí. Vzhledem k danému ustanovení, zůstává princip nejvyšší hodnoty spíše určitou výkladovou pomůckou, principem teoretickým, morálním či etickým, více než principem právním (jak jsem již uváděla na začátku této kapitoly). Domáhat se práva ustavně zakotveného ve zmiňovaném článku 35 Listiny je možné pouze „*jako subjektivního veřejného práva za podmínek daných soudním řádem správním, kdy*

---

<sup>61</sup> „*My, občané České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku,.....odhodláni budovat, chránit a rozvíjet Českou republiku v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody jako vlast rovnoprávných, svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku, jako svobodný a demokratický stát, založený na úctě k lidským právům a na zásadách občanské společnosti, jako součást rodiny evropských a světových demokracií, odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství.....*“

*jednou z nich je i aktivní legitimace navrhovatele, spočívající v tvrzeném zásahu do práva*<sup>62</sup>

V souvislosti s dodržováním a zajišťováním práva jednotlivců na příznivé životní prostředí, resp. s ochranou životního prostředí způsobem, aby toto prostředí bylo pro člověka a ostatní organismy „příznivé“, je nezbytné zmínit i trestněprávní ochranu životního prostředí, která je zakotvena v ustanovení § 293 a následující, zákona **č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku**, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*trestní zákoník*“). V rámci hlavy osmé trestního zákoníku jsou zakotveny trestné činy proti životnímu prostředí, kdy v ustanovení § 293 a v ustanovení § 294 trestního zákoníku je zakotven trestný čin poškozování a ohrožení životního prostředí, způsobený úmyslně či nedbalostí. Uvedený trestný čin spáchá osoba, která „*znečistí nebo jiným způsobem poškodí půdu, vodu, ovzduší, les nebo jinou složku životního prostředí tím, že poruší zákony o ochraně životního prostředí nebo jeho složek nebo zákony o ochraně a využívání přírodních zdrojů nebo zákony o chemických látkách nebo chemických přípravcích, na zvláště chráněném území, v evropsky významné lokalitě, v ptáčích oblastech nebo ve vodním zdroji, u něhož je stanoveno ochranné pásmo, nebo na větším území mimo tyto lokality, a tím ohrozí společenstva nebo populace volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin, nebo kdo úmyslně takové poškození životního prostředí zvýší nebo ztíží jeho odvrácení nebo zmírnění*“.<sup>63</sup>

Dalším důležitým právním předpisem, který se vztahuje k právu na příznivé životní prostředí je **zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích**, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o přestupcích*“), a to zejména ustanovení § 35 zákona (přestupky na úseku zemědělství, myslivosti a rybářství), ustanovení § 39 zákona (přestupky na úseku ochrany a využití nerostného bohatství) a subsidiárně z ustanovení § 45 zákona (přestupky na úseku ochrany životního prostředí). Přestupku na úseku ochrany životního prostředí, tedy v souladu s ustanovením § 45 odstavce 1 zákona o přestupcích, se dopustí ten, kdo „*porušením obecně závazných právních předpisů o ochraně životního prostředí jiným způsobem, než jak vyplývá z ustanovení § 21 až § 44 zákona o*

---

<sup>62</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 23.7.2003, č.j. 5 A 100/2001-34

<sup>63</sup> Ustanovení § 293 odst. zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů



*přestupcích zhorší životní prostředí*“. Za spáchání tohoto přestupku je možné uložit pokutu, a to až do výše 10.000,- Kč.

Prostřednictvím výše uvedených zákonů, jakožto i dalších právních předpisů, konkretizací porušení životního prostředí, včetně sankcí uvedených za tato porušení, dochází ke specifikaci a k vyznačení práva na příznivé životní prostředí. Právo na příznivé životní prostředí však není možno vnímat pouze v subjektivním smyslu, tedy ve smyslu toho, že každý jedinec má svou vlastní individuální představu, co pro něj konkrétně představuje příznivé životní prostředí. Toto právo je **nutné chápat objektivně**, tedy prostřednictvím zákonem stanovených požadavků.

Dalším vnitrostátním zákonem, který vyjadřuje právo na příznivé životní prostředí je **zákon o životním prostředí**, který poskytuje životnímu prostředí ochranu, když stanovuje odpovědnost za porušení povinností při ochraně životního prostředí, sankce za porušení životního prostředí a podobně.<sup>64</sup> Zákon o životním prostředí ve své preambuli zdůrazňuje, že: „*právo na příznivé životní prostředí je jedno ze základních práv člověka*“. Vzhledem k tomu, že ochrana životního prostředí je zajišťována prostřednictvím jednotlivých složkových zákonů na ochranu životního prostředí, můžeme se i v těchto zákonech setkat s nepřímým vyjádřením principu nejvyšší hodnoty, tedy i práva na příznivé životní prostředí. Jedná se například o **zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší** a o změně některých dalších zákonů (dále jen „*zákon o ochraně ovzduší*“), **zákon č. 254/2001 Sb., o vodách** a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „*vodní zákon*“), **zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu**, **lesní zákon**, **zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny** (dále jako „*zákon o ochraně přírody a krajiny*“), **zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech** a o změně některých zákonů (dále jen „*zákon o odpadech*“). V uvedených složkových zákonech je vyjádřena povinnost všech osob počínat si způsobem, aby nedocházelo ke škodám na životním prostředí, jakožto i další mnohé povinnosti k ochraně životního

---

<sup>64</sup> CHARVÁT, R. *Právo na příznivé životní prostředí*. epravo.cz. 2001, č. 9054 dostupné na <http://www.epravo.cz/top/clanky/pravo-na-priznive-zivotni-prostredi-9054.html>

prostředí, podle povahy konkrétní složky životního prostředí, k jejíž ochraně je zákon určen<sup>65</sup>.

Přestože judikatury týkající se práva na příznivé životní prostředí, jakožto i obecně judikatury týkající se ochrany životního prostředí, není mnoho, je možné uvést některá rozhodnutí Ústavního soudu, který se zabýval například otázkou střetu práva na příznivé životní prostředí s jinými základními právy. Konkrétní kolizi práva na příznivé životní prostředí s jiným základním právem řešil Ústavní soud v nálezu č. ÚS II. 482/02 ze dne 8.4.2004. V tomto nálezu se jednalo o kolizi s právem vlastnickým (o odstranění stavby postavené bez stavebního povolení). Ústavní soud dospěl k závěru, že vlastnické právo není absolutně neomezené, což je ostatně explicitně vyjádřeno i v článku 11 odstavce 3 Listiny, a proto uložení povinnosti odstranit neoprávněnou stavbu je sankcí přiměřenou, protože jinak požadovaného cíle (navrácení území v původní stav) nelze dosáhnout.<sup>66</sup>

K problematice práva na příznivé životní prostředí se Ústavní soud dále vyjadřoval v usnesení sp.zn. IV. ÚS 254/02 ze dne 28.1.200, kdy uvedl: *„Právo na příznivé životní prostředí patří k základním lidským právům, která reagují na ohrožení či zničení živé přírody v průběhu civilizačních proměn často provázených i negativními jevy v důsledku nezodpovědného počínání. Právo však ze své podstaty nemůže zakázat veškerou činnost, která má negativní vliv na životní prostředí, a proto vychází z koncepce obecně závazných zákazů negativních vlivů nad určitou stanovenou hranici, jejíž rozsah, výši či hodnotu ovlivňuje jak úroveň lidského poznání, tak i situace ve společnosti, mezinárodní závazky, výsledky národního hospodářství a další, často i politické vlivy. Právo na příznivé životní prostředí se odvíjí od životního prostředí jako veřejného statku, za jehož ochranu převzala společnost svůj díl odpovědnosti vůči budoucím generacím. Je samozřejmé, že v žádné společnosti nelze žít pouze z práv a svobod, a proto jsou kompenzovány ukládáním povinností způsobem a v rozsahu předem stanovením. Právu každého na příznivé životní prostředí tak koresponduje povinnost každého předcházet*

---

<sup>65</sup>TREJBALOVÁ, E. *Právo na příznivé životní prostředí a jeho promítnutí v judikatuře českých soudů*. Praha, 2011. 12 s. Studentská vědecká odborná činnost. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Dostupné na <http://svoc.prf.cuni.cz/sources/4/5/45.pdf>

<sup>66</sup>TREJBALOVÁ, E. *Právo na příznivé životní prostředí a jeho promítnutí v judikatuře českých soudů*. Praha, 2011. 18 s. Studentská vědecká odborná činnost. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Dostupné na <http://svoc.prf.cuni.cz/sources/4/5/45.pdf>

*znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky na životní prostředí. Způsob, jakým stát dbá o naplnění všech požadavků na ochranu životního prostředí, stanoví zákony.*<sup>67</sup>

### **Shrnutí:**

Princip nejvyšší hodnoty je považován za základní princip ochrany životního prostředí. Jedná se o princip, pro který je charakteristický vysoký stupeň obecnosti a abstraktnosti. Princip nejvyšší hodnoty není principem právním, ale spíše principem politicko-morálním, který je východiskem pro vytváření dalších principů ochrany životního prostředí. Obecně lze shrnout, že princip nejvyšší hodnoty vyjadřuje skutečnost, že životní prostředí je jednou z nejvyšších hodnot srovnatelnou se základními lidskými hodnotami jakými jsou život, zdraví, svoboda, a jako takové je nezbytné jej chránit všemi možnými prostředky a zachovat jej nejen pro sebe, ale i pro generace budoucí. V souladu s tímto principem představuje životní prostředí elementární předpoklad existence člověka a jeho života. Výslovnou definici, vyjádření principu nejvyšší hodnoty v právu životního prostředí nenalezeme, a to jak na mezinárodní, unijní, ani vnitrostátní úrovni. Lze jej však dovozovat z tzv. „*práva na příznivé životní prostředí*“, které představuje určitou formu vyjádření posuzovaného principu. Pod pojmem příznivé životní prostředí je pak potřeba si představit prostředí, které má vlastnosti člověku objektivně umožňující uspokojovat základní biologické funkce, jakožto i život na úrovni podle dosaženého stupně vývoje společnosti, a to vše při respektování trvale udržitelného rozvoje. Právo na příznivé životní prostředí je zakotveno na ústavní úrovni v článku 35 odstavce 1 Listiny základních práv a svobod. Ve smyslu ustanovení článku 41 odstavce 1 Listiny se tohoto ústavně zaručeného práva nelze domáhat přímo, ale pouze v mezích zákonů, které předmětné ustanovení provádějí.

---

<sup>67</sup> BAHÝL, J., BAHÝLOVÁ, L., KOCOUREK, T. *Příklady a judikatura z práva životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Leges, 2010, str. 15

### 3.2 Princip trvale udržitelného rozvoje

Princip trvale udržitelného rozvoje (dále také jako „TUR“) patří v současné době mezi nejčastěji zmiňované principy ochrany životního prostředí, a to nejen mezi odborníky na právo životního prostředí, ale rovněž mezi ekonomy, sociology a také mezi politiky. Jedná se však o princip neproblematictější, neboť mezi odborníky panuje nejednotnost ohledně definice tohoto pojmu, jeho významu a především ohledně jeho závaznosti. Neshoda panuje ohledně charakteru tohoto principu, zda je princip trvale udržitelného rozvoje tzv. principem „*stricto sensu*“, tedy principem právním a má-li tedy normativní charakter, či zda představuje pouze určitou politickou ideologii. Na tuto otázku nelze odpovědět jednoznačně. Osobně se však domnívám, že byt' je princip trvale udržitelného rozvoje zakotven v některých formálních pramenech práva, je v těchto definován spíše jako určitý cíl, kterého má být dosaženo prostřednictvím práva, než jako princip, kterým by se právo mělo řídit. Z daného důvodu jsem toho názoru, že se nejedná o princip právní, ale spíše o princip environmentální, který vytváří určitý rámec pro ostatní principy ochrany životního prostředí a tyto zastřešuje. Značný vliv má princip TUR také na tvorbu, interpretaci a aplikaci právních norem, jakožto i ostatních právních principů.<sup>68</sup> S názorem, že TUR není principem právním, koresponduje i rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora ve věci Gabčíkovo-Nagymaros<sup>69</sup>, v němž soudní dvůr používal v souvislosti s TUR slovo princip („*concept*“), avšak nikoliv právní.

Podíváme-li se na samotné pojmenování (název) tohoto principu, zjistíme, že v sobě zahrnuje dva prvky. Jedním je prvek dynamický, který reprezentuje pojem „*rozvoj*“ a druhým je prvek kvalitativní, určující způsob a povahu rozvoje, tedy „*trvalou udržitelnost*“. Princip trvale udržitelného rozvoje spojuje požadavek účinné ochrany životního prostředí s požadavkem na ekonomický a sociální růst současné generace, jakožto i generace budoucí. Podle profesora. Damohorského: „*koordinuje princip trvale udržitelného rozvoje nezbytnou ochranu životního prostředí s požadavky ekonomického a sociálního rozvoje. Při jeho uplatňování v právu to znamená provádět regulaci*

---

<sup>68</sup> ŠKÁBOVÁ, K. *Uplatňování zásad ochrany životního prostředí ve vybraných zákonech ČR*. Praha, 2008. 128 s. Rigorózní práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí, str. 19-20

<sup>69</sup> *Case concerning The Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, ICJ, Judgment of 25 September 1997. In [www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf).

*společenských vztahů zaměřenou na šetrné využívání přírodních zdrojů, jež umožní rozvoj, při němž budou respektovány požadavky na zachování příznivého životního prostředí.<sup>70</sup>*

### 3.2.1 Definice pojmu

Největším nedostatkem, který je definici trvale udržitelného rozvoje teoretiky a vědci vyčítán, je jeho přílišná obecnost a vágnost, která způsobuje značné aplikační problémy tohoto principu, vzhledem k tomu, že je poměrně nemožné určit, který rozvoj, resp. v jakém okamžiku je rozvoj ještě trvale udržitelný a kdy přestává být, neboť některé důsledky rozvoje se projevují až po určité době, takže tato situace nelze odhadnout. Odborníci na právo životního prostředí, jakožto i politici, ekonomové a další autoři se stále pokoušeli definici pojmu TUR doladit, upřesnit, více ji specifikovat. V současné době existuje velké množství definic principu TUR. Kromě shora uvedeného vymezení od profesora Damohorského uvádím např. definici Josefa Vavrouška, zakladatele české Společnosti pro trvale udržitelný rozvoj a prvního československého ministra životního prostředí: *„Trvale udržitelný rozvoj, nebo snad přesněji způsob života, je zaměřen na hledání harmonie mezi člověkem a přírodou, mezi společností a jejím životním prostředím tak, abychom se co nejvíce přiblížili k ideálům humanismu a úcty k životu a přírodě ve všech jejích formách, a to ve všech časových horizontech. Je to způsob života, který hledá rovnováhu mezi svobodami a právy každého jednotlivce a jeho odpovědnosti vůči jiným lidem i přírodě jako celku, a to včetně odpovědnosti vůči budoucím generacím. Měli bychom přijmout zásadu, že svoboda každého jednotlivce končí nejen tam, kde začíná svoboda druhého, ale také tam, kde dochází k ničení přírody. Žijme tak, abychom při uspokojování svých potřeb neomezovali práva těch, co přijdou po nás.“<sup>71</sup>*

Právě Josef Vavroušek se nejvíce zasadil o současnou definici principu TUR, tak jak je uvedena v ustanovení § 6 zákona o životním prostředí a která zní: *„Trvale udržitelný rozvoj společnosti je takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost*

<sup>70</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, str. 49

<sup>71</sup> VAVROUŠEK, J. *Perspektivy lidských hodnot slučitelných s trvale udržitelným způsobem života*. 1993. Sustainable.cz – Internetový portál pro trvale udržitelný rozvoj. dostupné na <http://www.sustainable.cz/josefvavrousek.htm>

*přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.*“ Další definici nabízí Ivan Rynda, který trvale udržitelný rozvoj vidí jako „komplexní soubor strategií, které umožňují pomocí ekonomických prostředků a technologií uspokojovat lidské potřeby materiální, kulturní i duchovní, při plném respektování environmentálních limitů; aby to bylo v globálním měřítku současného světa možné, je nutné redefinovat na lokální, regionální i globální úrovni jejich sociálně-politické instituce a procesy<sup>72</sup>. V neposlední řadě je třeba rovněž zmínit definici trvale udržitelného rozvoje, která v roce 1987 zazněla v oficiálním dokumentu Organizace Spojených národů (dále také jako „OSN“), ve zprávě Světové komise pro životní prostředí a rozvoj „*Naše společná budoucnost*“<sup>73</sup>, která zní: „Trvale udržitelný rozvoj je takový rozvoj, který zajistí potřeby současných generací, aniž by bylo ohroženo splnění potřeb generací příštích a aniž by se to dělo na úkor jiných národů“. Toto vymezení principu trvale udržitelného rozvoje je téměř shodné se shora uvedenou definicí pojmu uvedenou v zákoně o ochraně životního prostředí.

Za zajímavé považuji rovněž vymezení principu TUR negativním způsobem, publikované Ivanem Ryndou, který se domnívá, že princip trvale udržitelného rozvoje rozhodně není pouze:

- **přežití člověka**, jelikož cílem TUR není pouze kvantitativní stránka lidského bytí, tj. pouze ekonomický růst, ale především kvalitativní stránka lidského života;
- projevem určitého „**socialistického plánování**“ a nemá tak za cíl pouhou prognózu potřeb budoucích generací, ale zachování těmito generacím, v co nejvyšší možné míře, neporušenou přírodu, krajinu a přírodní zdroje;
- „**megalomanským konceptem byrokratů**“, vzhledem k tomu, že v dnešní době je celosvětová spolupráce k udržení TUR nutná, jelikož není možné dosáhnout kýženého výsledku pouze spoluprací na regionální úrovni;
- **centralistickým řízením**, protože se nejedná o vládu jednoho či více států, ale o vzájemnou spolupráci k dosažení výsledku, který je společný všem státům;

---

<sup>72</sup> RYNDA, I. *Trvale udržitelný rozvoj a vzdělání*. Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy. 2000. dostupné na [http://www.czp.cuni.cz/projekty/konf\\_hledani/sbornik/rynda.htm](http://www.czp.cuni.cz/projekty/konf_hledani/sbornik/rynda.htm)

<sup>73</sup> Zpráva Světové komise pro životní prostředí a rozvoj ze dne: Our common Future, 1987, publikováno také na: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

- **kulturou**, ale určitou zásadou, principem, vzorcem pro lidské chování;
- **ideologií**, kterou je například environmentalismus, který zaujímá postoj, že veškeré lidské chování je třeba založit na úctě a respektu k životnímu prostředí, neboť myšlenka TUR přesahuje rámec ideologické doktríny.<sup>74</sup>

### 3.2.2 Historie

První zmínku o problematice trvale udržitelného rozvoje bychom našli již v 70-tých letech, kdy tzv. „Římský klub“<sup>75</sup>, který v roce 1972 publikoval zprávu s názvem „*Meze růstu*“,<sup>76</sup> sepsanou týmem vědců z Massachusettské technické univerzity, která zveřejňuje výsledky počítačově simulovaného vývoje lidstva a využití přírodních zdrojů do budoucna. Ze zprávy je zřejmé, že v budoucnu dojde ke značnému populačnímu poklesu a to v důsledku znečištění životního prostředí, degradace půdy a nedostatku energetických zdrojů. V roce 1972 se rovněž uskutečnila konference Spojených národů, jejímž hlavním tématem bylo životní prostředí a jeho ochrana. Konference varovala před nebezpečím zhoršování životního prostředí, definovala hlavní problémy ochrany životního prostředí a rovněž upozornila na nutnost řešení ekologických problémů z hlediska globálního. Konference rovněž poukázala na potřebu ekologicky přijatelného rozvoje a na problematiku vzájemného ovlivňování ekonomiky, hospodářského růstu a stavu životního prostředí. Dalším významným rokem pro trvale udržitelný rozvoj, a zejména pro jeho definování, byl rok 1987, kdy došlo k publikaci zprávy Organizace spojených národů, tzv. „*Brundtland report*“, knižně vydané pod názvem „*Naše společná budoucnost*“<sup>77</sup>, která konstatovala, že hospodářský rozvoj a efektivní ochrana životního prostředí si nemusí konkurovat, naopak mohou se vzájemně doplňovat, a to za předpokladu, že rozvoj bude mít trvale udržitelný charakter. Z této zprávy byla rovněž přejata nejvýstižnější a nejznámější definice trvale udržitelného rozvoje.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> RYNDA, I. *Trvale udržitelný rozvoj a vzdělání*. Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy. 2000. dostupné na [http://www.czp.cuni.cz/projekty/konf\\_hledani/sbornik/rynda.htm](http://www.czp.cuni.cz/projekty/konf_hledani/sbornik/rynda.htm)

<sup>75</sup> Založen v roce 1968 sdružuje osobnosti z mnoha zemí provádějící výzkumu, které zohledňují vývoj země jako celku, tak, aby bylo možné stanovit pro tento růst limity a ochránit životní prostředí

<sup>76</sup> The Limits to Growth

<sup>77</sup> Viz výše

<sup>78</sup> Definice viz výše

Myšlenka trvale udržitelného rozvoje se do širšího povědomí veřejnosti dostala díky Summitu Země v Riu de Janeiru, konanému v roce 1992, na kterém byl rovněž přijat dokument Agenda 21, popisující trvale udržitelný rozvoj, a to ve vztahu k veškerým oblastem lidské činnosti. Významným rokem pro TUR byl rovněž rok 1998, v němž došlo k ministerskému zasedání Rady OECD v Paříži, na kterém byl prohlášen trvale udržitelný rozvoj za prioritu členských zemí. Dalším summitem, konajícím se na téma TUR, byl Summit v Johannesburgu v roce 2002, kterého se zúčastnilo přibližně šedesát tisíc delegátů z celého světa, včetně hlav států, vlád i nevládních organizací. Mezi hlavní cíle summitu bylo zejména posílení politických závazků k prosazování udržitelného rozvoje.<sup>79</sup>

### 3.2.3 Základní principy

Přes nejednotnost v definici pojmu se autoři publikací o právu životního prostředí, teoretici práva životního prostředí, ekonomové a další autoři shodují v tom, že koncepce trvale udržitelného rozvoje představuje vyjádření několika principů, a to nejen z oblasti ochrany životního prostředí. Například T.de la Court se domnívá, že TUR je tvořen šesti základními principy, kterými jsou:<sup>80</sup>

- **Ekologický princip;**
- **Princip kulturní a společenské integrity:** realizovat rozvoj na bázi vnitřního rozvojového potenciálu a potřeb, neimportovat jej zvenku;
- **Princip nenásilnosti:** rozvoj nesmí být založen na násilí, ať přímém či systémovém;
- **Princip emancipace:** rozvoj by měl vést ke zvyšování sebedůvěry místních lidí, k posílení místní kontroly nad zdroji;
- **Princip solidarity:** rozvoj by měl uspokojovat základní životní potřeby a utvářet příznivé životní podmínky pro každého;
- **Princip přijatelných chyb:** rozvoj dovoluje jen ty chyby, které nevedou ke ztrátě integrity zdrojů a ekosystému.

---

<sup>79</sup> POSPÍŠIL, M. *Globální problémy a trvale udržitelný rozvoj*. Brno, 2006. 66 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta, str. 28

<sup>80</sup> COURT, T de la. *K udržitelnému rozvoji České republiky* Praha: Centrum Univerzity Karlovy pro otázky životního prostředí s názvem, dostupné na: [http://www.czp.cuni.cz/knihovna/UNDP\\_sbornik/Druh y.pdf](http://www.czp.cuni.cz/knihovna/UNDP_sbornik/Druh y.pdf)



Autor publikací o ochraně životního prostředí Philippe Sands ve své knize „*Principles of international environmental law*“ uvádí za základní pravidla utvářející koncepci trvale udržitelného rozvoje následující principy:<sup>81</sup>

- **Princip integrační solidarity:** zachovávat přírodní zdroje ve stavu, aby bylo i budoucím generacím umožněno uspokojovat základní životní potřeby;
- **Princip udržitelného využívání přírodních zdrojů:** ekologický aspekt principu TUR;
- **Princip spravedlivého využívání přírodních zdrojů:** stát má při využívání přírodních zdrojů dbát a respektovat i potřeby jiných států;
- **Princip integrace:** začlenit ekologické požadavky do ekonomického rozvoje a naopak.

Shora uvedené názory ohledně základních principů formujících TUR však nejsou jediné. Někteří autoři uvádějí ještě další principy, které utvářejí trvale udržitelný rozvoj:

- **propojení základních oblastí života** – oblasti ekonomické, oblasti sociální a životního prostředí; řešení zohledňující pouze jednu nebo dvě z nich není dlouhodobě efektivní;
- **dlouhodobá perspektiva** - každé rozhodnutí je třeba zvažovat z hlediska dlouhodobých dopadů, je třeba strategicky plánovat;
- **kapacita životního prostředí je omezená** - nejenom jako zdroje surovin, látek a funkcí potřebných k životu, ale také jako prostoru pro odpady a znečištění všeho druhu;
- **předběžná opatrnost** - důsledky některých našich činností nejsou vždy známe, neboť naše poznání zákonitostí fungujících v životním prostředí je stále ještě na nízkém stupni, a proto je na místě být opatrní;
- **prevence** - je mnohem efektivnější než následné řešení dopadů; na řešení problémů, které již vzniknou, musí být vynakládáno mnohem větší množství zdrojů (časových, finančních i lidských);
- **kvalita života** - má rozměr nejen materiální, ale také společenský, etický, estetický, duchovní, kulturní a další, lidé mají přirozené právo na kvalitní život;

---

<sup>81</sup> SANDS, P. *Principles of international environmental law*. Cambridge: Cambridge university press, 2003, str. 253

- **sociální spravedlnost** - příležitosti i zodpovědnosti by měly být děleny mezi země, regiony i mezi rozdílné sociální skupiny. Chudoba je ohrožující faktor udržitelného rozvoje, proto je až do jejího odstranění naše odpovědnost společná, ale diferencovaná. Sociálnímu pilíři udržitelného rozvoje se přikládá stále větší význam a udržitelný rozvoj je čím dál častěji chápán jako trvalé zlepšování sociálních podmínek v rámci ekologické únosnosti Země. Ekonomika v tomto výkladu hraje roli nástroje k dosažení zlepšení sociálních podmínek;
- **zohlednění vztahu lokální - globální** - činnosti na místní úrovni ovlivňují problémy na globální úrovni - vytvářejí je nebo je mohou pomoci řešit (a naopak);
- **vnitrogenerační a mezigenerační odpovědnost** (či rovnosti práv), tj. zabezpečení národnostní, rasové i jiné rovnosti, respektování práv všech současných i budoucích generací na zdravé životní prostředí a sociální spravedlnost; mluvíme o morální povinnosti k budoucím generacím - zajišťujeme jim možnost života ve zdravém prostředí? Nebudou muset spíše řešit problémy, které dnes my vytváříme a nad kterými přivíráme oči?;
- **demokratické procesy** - zapojením veřejnosti již od počáteční fáze plánování vytváříme nejen objektivnější plány, ale také obecnou podporu pro jejich realizaci.<sup>82</sup>

Je tedy možné shrnout, že podle výše uvedeného, je koncepce TUR postavena na třech základních hlediscích (pilířích), kterými jsou hledisko **environmentální, sociální a ekonomické**. Otázkou zůstává, které z těchto třech hledisek je nejdůležitější. Obecně lze uzavřít, že ekonomické hledisko TUR představuje určité pobídkové nástroje, v případě, že se některé subjekty nechtějí zabývat otázkou trvale udržitelného rozvoje a rovněž představuje určité mechanismy, umožňující ekonomické fungování trhu s ochranou životního prostředí bez nutnosti jeho poškozování a znečišťování. Tyto pobídkové nástroje tak napomáhají k ochraně přírody a krajiny na straně výrobce a i na straně spotřebitele. Zároveň také vytváří finanční zdroje k dalšímu zhojení a ochraně životního prostředí a podporují inovaci výrobků vedoucí ke zvýšení environmentální

---

<sup>82</sup> Česká informační agentura životního prostředí dostupné na [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFHV0HSB](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFHV0HSB)

šetrnosti a užité hodnoty výrobků. Rovina sociální pak představuje hledisko uspokojení základních lidských potřeb, ale také duchovních, kulturních atd.<sup>83</sup>

### 3.2.4 Aplikace principu trvale udržitelného rozvoje

Aplikace, využívání principu trvale udržitelného rozvoje v praxi, znamená zohledňování hlediska ochrany životního prostředí při veškerých lidských činnostech, zejména tedy při rozvoji společnosti. Pro potřeby aplikace principu TUR do praxe je nutná existence určitých kvantitativních měřítek, kterými jsou tzv. „**indikátory trvale udržitelného rozvoje**,“ v nichž jsou inkorporovány přesné informace pro proces rozhodování. Pokud by nebyly indikátory jasně definovány, nebylo by možné činit konkrétní rozhodnutí, vytvářet určitá opatření ani zpětně posuzovat efektivitu a dopady takových opatření na životní prostředí. Indikátory TUR slouží jako informační systém, který vypovídá o míře udržitelnosti či neudržitelnosti rozvoje. Dokument Agenda 21 deklaruje v ustanovení článku 40.4 „*Všeobecně používané indikátory, jako je například hrubý národní produkt nebo údaje o jednotlivých přírodních zdrojích či míře znečištění, neindikují dostatečně jasně, do jaké míry je nastoupena cesta směrem k trvalé udržitelnosti, tyto metody zatím nejsou k dispozici. Je třeba vytvořit indikátory trvale udržitelného rozvoje tak, aby se postupně vytvořila pevná základna pro rozhodovací procesy na všech úrovních, a aby se přispělo k dosažení trvalé udržitelnosti integrovaných systémů životního prostředí a rozvoje.*“<sup>84</sup> Tento dokument představuje oficiální vyjádření nutnosti vytvořit indikátory TUR jako podklad pro rozhodování nejen na úrovni ochrany životního prostředí, ale na všech úrovních rozhodování a řízení, a to od úrovně regionální až po úroveň mezinárodní.

K získání konkrétních indikátorů trvale udržitelného rozvoje je zapotřebí sledování jednotlivých oblastí životního prostředí a získávání a shromažďování informací, které zobrazují aktuální stav životního prostředí, což představuje základní prvek v rozhodovacím procesu, a to na všech úrovních. Jelikož má rozhodovací proces pět základních důležitých fází, každá z těchto fází vyžaduje určité konkrétní informace a

---

<sup>83</sup> RYNDÁ, I. *Trvale udržitelný rozvoj a vzdělání*. Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy. 2000. dostupné na [http://www.czp.cuni.cz/projekty/konf\\_hledani/sbornik/rynda.htm](http://www.czp.cuni.cz/projekty/konf_hledani/sbornik/rynda.htm)

<sup>84</sup> SKLENÁKOVÁ, D. *Trvale udržitelný rozvoj a ekonomický růst*. Brno, 2006. 89 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita v Brně, Fakulta ekonomicko-správní, str. 43

pro vytvoření kvalitních indikátorů je tedy nutné shromáždit co nejvyšší množství informací. Vzhledem k tomu, že je poměrně obtížné postihnout všechny stránky trvalé udržitelnosti v jednom indikátoru, je nutné, aby jich existovalo relativně mnoho. Existují tak indikátory dílčí, zaměřené na konkrétní složku životního prostředí, či na sociální charakteristiku, jakožto i indikátory souhrnné.<sup>85</sup> Za účelem objektivnosti indikátorů trvalé udržitelnosti je nutné, aby tyto splňovaly určitá kritéria, kterými jsou například významnost indikátoru, tedy aby byl relevantní a odpovídal předmětu zkoumání, správnost indikátoru, spolehlivost, využitelnost, jednoznačnost a rovněž transparentnost. Podle indikátorů TUR pak můžeme dovodit určité charakteristické znaky udržitelného rozvoje a udržitelného společenství. Takovými znaky udržitelného společenství je například společenství, kde dochází k efektivnímu využívání přírodních zdrojů, k minimalizaci odpadů a ke značnému omezování znečištění na míru, s níž se přírodní systém dovede vypořádat. Dalšími charakteristickými znaky udržitelného společenství jsou skutečnosti, že:

- je oceňována a chráněna rozmanitost přírody;
- jsou využívány místní zdroje;
- jsou respektovány a chráněny místní přírodní zvláštnosti a odlišnosti.

Udržitelné společenství je také samozřejmě charakterizováno určitými sociálními a kulturními znaky, jako například možnost obyvatel získat odpovídající bydlení, zajištěný přístup ke vzdělání a informacím, možnost podílet se na rozhodování, harmonický rozvoj lidských obydlí v souladu s urbanistickými zásadami, příležitost každého získat uspokojivou práci, kdy místní ekonomika není závislá na několika málo provozovatelích, ale je různorodá.<sup>86</sup>

Vzhledem k faktu, že právní principy, na rozdíl od právních norem, existují ideálně, jejich interpretace a zejména praktická aplikace je obtížnější než u právních norem. V případě principu trvale udržitelného rozvoje to platí dvojnásob, neboť jak bylo již napsáno výše, je velmi obtížné konkrétněji určit okamžik, kdy je rozvoj ještě trvale udržitelný. Jako pomůcka při aplikaci a užití principu TUR slouží zmiňované indikátory trvale udržitelného rozvoje. Další pomůcku k aplikaci TUR poskytuje Ilona Jančářová

---

<sup>85</sup> MOUDRÝ, J. *Trvale udržitelné zemědělství*. Multifunkční zemědělství – multimediální texty. dostupné na [http://home.zf.jcu.cz/~moudry/multif\\_zemedelstvi/frvs\\_pdf/2\\_TUZ.pdf](http://home.zf.jcu.cz/~moudry/multif_zemedelstvi/frvs_pdf/2_TUZ.pdf)

<sup>86</sup> Předpoklady pro udržitelný rozvoj. Dokument České informační agentury životního prostředí. dostupné na [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFHV0HSB](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFHV0HSB)

ve své knize „*Ekologická politika*“, která uvádí, že k uskutečňování politiky trvale udržitelného rozvoje je nutný:

- politický systém, který umožní občanům účast na rozhodovacích procesech;
- ekonomický systém schopný efektivně produkovat a podporovat pokrok ve vědě;
- sociální systém, který zajišťuje efektivní řešení problémů a napětí z disharmonických důsledků rozvoje;
- výrobní systém respektující povinnost uchovat základnu přírodních zdrojů pro další rozvoj;
- vědecko-technický systém schopný kontinuálně vyhledávat nejlepší možná řešení;
- pružný administrativní systém se schopností sám se korigovat;
- mezinárodní systém, který dbá o všestranně udržitelné způsoby obchodu a finanční politiky.<sup>87</sup>

Absolutní aplikaci principu trvale udržitelného rozvoje významně znemožňuje existence mnoha překážek. Jednu z nejvíce zásadních překážek představuje samotný ekonomický růst, neboť je zřejmé, že čím více je ekonomika rozvinutější a progresivnější, tím horší dopady na životní prostředí tento rozvoj přináší. Příkladem země s nejvíce rozvinutým průmyslem, která je zároveň jedním z největších znečišťovatelů, jsou Spojené státy americké. Dalším problémem je značný růst počtu obyvatel, uspokojování nepravých potřeb obyvatel, kdy jsou veřejnosti podsouvány falešné potřeby, které vedou ke zvýšené spotřebě a maximalizaci užitku ze spotřeby a to bez ohledu na TUR. V neposlední řadě je komplikací pro aplikaci TUR nedostatek informací a vzdělání v oblasti ochrany životního prostředí, který způsobuje malý zájem veřejnosti o problematiku TUR a o ochranu životního prostředí.<sup>88</sup>

### **3.2.5 Vyjádření principu trvale udržitelného rozvoje v pozitivním právu**

Myšlenka trvalé udržitelnosti, resp. skutečnosti, že současné generace mohou ovlivnit svými činnostmi stav životního prostředí, tak aby byl zachován pro generace budoucí,

---

<sup>87</sup> JANČÁŘOVÁ, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně, 2004

<sup>88</sup> Tamtéž

se objevila ve Spojených státech amerických již v roce 1893 v rámci případu „*Pacific Fur Seals Arbitration*“. Koncepce TUR je rovněž výslovně, nebo implicitně zmiňována v mnoha prvotních ekologických dohodách, včetně Mezinárodní úmluvy o regulaci rybářství z roku 1946, Africké úmluvy o ochraně přírody a přírodních zdrojů z roku 1968, Úmluvy o ochraně světového a kulturního dědictví z roku 1972.<sup>89</sup>

Samotný termín princip trvale udržitelného rozvoje byl v mezinárodním smluvním právu poprvé použit v roce 1992, a to v Dohodě o Evropském hospodářském prostoru. Dalšími dohodami, v nichž se princip TUR objevil, jsou například Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin z roku 1973, Vídeňská úmluva o ochraně ozónové vrstvy z roku 1985, Montrealský protokol o látkách, které narušují ozónovou vrstvu z roku 1987 včetně dodatků (Londýnský protokol z roku 1990, Kodaňský protokol z roku 1992), Úmluva o jaderné bezpečnosti z roku 1994, Stockholmská úmluva o perzistentních organických polutantech z roku 2001 a další.<sup>90</sup>

Na úrovni práva Evropské unie je princip TUR zmiňován ve Smlouvě o založení Evropského společenství (dále také jako „SES“), konkrétně v článku 2 SES, který říká: „*posláním Společenství je vytvořením společného trhu a hospodářské a měnové unie a prováděním společných politik nebo činností uvedených v člancích 3 a 4 podporovat v celém Společenství harmonický, vyvážený a udržitelný rozvoj hospodářských činností, vysokou úroveň zaměstnanosti a sociální ochrany, rovné zacházení pro muže a ženy, trvalý a neinflační růst, vysoký stupeň konkurenceschopnosti a konvergence hospodářské výkonnosti, vysokou úroveň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí, zvyšování životní úrovně a kvality života, hospodářskou a sociální soudržnost a solidaritu mezi členskými státy.*“<sup>91</sup> V tomto dokumentu je princip TUR dále zmiňován v článku 6 SES, který zakotvuje nutnost zahrnutí požadavků na ochranu životního

---

<sup>89</sup> SANDS, P. *Principles of international environmental law*. Cambridge: Cambridge university press, 2003, str. 253

<sup>90</sup> VILLALOBOS, M. *Principy ochrany životního prostředí a jejich uplatňování v mezinárodním, evropském, komunitárním a českém právu*. Praha, 2009. 46 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí

<sup>91</sup> Článek 2 Smlouvy o založení Evropského společenství publikováno na [http://www.euroskop.cz/gallery/2/756-smlouva\\_o\\_es\\_nice.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/2/756-smlouva_o_es_nice.pdf)

prostředí do politik a všech činností Společenství, a to zejména „s ohledem na podporu udržitelného rozvoje“.<sup>92</sup>

Princip trvale udržitelného rozvoje je vyjádřen rovněž na úrovni vnitrostátní, v mnoha právních předpisech České republiky. Základní vyjádření, resp. definici principu nalezneme ve zmiňovaném ustanovení § 6 **zákona o životním prostředí**. Tento zákon poskytuje nejen definici principu, ale pracuje s ním a odkazuje na něj v mnoha svých ustanoveních. Již v samotné preambuli zákona o životním prostředí se hovoří o „*respektování práva člověka přetvářet přírodu v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje*“. Po úvodní preambuli následuje další zmínka o principu TUR a to hned v následujícím článku 1 předmětného zákona, který vymezuje účel zákona o životním prostředí a deklaruje, že zákon „*vychází z principu trvale udržitelného rozvoje*“. Dalším ustanovením pracujícím se pojmem TUR je ustanovení § 16 zákona o životním prostředí, které upravuje výchovu, osvětu a vzdělání v oblasti ochrany životního prostředí, které má vést k „*myšlení a jednání v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje*“. Ustanovení § 32 popisovaného zákona na tento princip také odkazuje a stanovuje, že: „*Zvláštní předpisy stanoví, kdy mohou být právnické nebo fyzické osoby, které chrání životní prostředí, nebo využívají přírodní zdroje v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje, zvýhodněny úpravami daní a odvodů, nebo poskytováním úvěrů a dotací*“<sup>93</sup>

Zákon o životním prostředí však není jediným dokumentem vnitrostátního práva, který pracuje s pojmem TUR. Dalším důležitým právním předpisem je **zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu** (dále jako „*stavební zákon*“), který s principem trvalé udržitelnosti pracuje v mnoha svých ustanoveních a téměř ve všech fázích různých typů řízení na tento princip odkazuje. V ustanovení § 1 stavebního zákona, který upravuje předmět úpravy zákona, je uvedeno, že zákon mimo jiné upravuje.... „*vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území*“. Dalším ustanovením, které s tímto principem pracuje je ustanovení § 18 stavebního zákona:....„*cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí*...“.

<sup>92</sup> Článek 6 Smlouvy o založení Evropského společenství publikováno na [http://www.euroskop.cz/gallery/2/756-smlouva\\_o\\_es\\_nice.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/2/756-smlouva_o_es_nice.pdf)

<sup>93</sup> Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí ve znění pozdějších předpisů

Zajímavým orgánem obce, o kterém stavební zákon rovněž hovoří, je tzv. „*Rada obcí pro udržitelný rozvoj území*“, zmiňovaná v ustanovení § 9 stavebního zákona. Hlavním úkolem a náplní Rady je projednávání územně analytických podkladů a vyhodnocení vlivů územních plánů na udržitelný rozvoj území. Na základě výsledků projednání vydává svá stanoviska a vyjádření.

Mezi další vnitrostátní předpisy, ve kterých je princip trvale udržitelného rozvoje uplatňován, bychom mohli zařadit **zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií**, v platném znění (dále jako „*zákon o hospodaření energií*“). V ustanovení § 8a tohoto zákona je zakotvena povinnost výrobců „*poskytnout konečným uživatelům výrobků spojených se spotřebou energie nezbytné informace o tom, jak mohou přispět k udržitelnému užívání výrobku spojeného se spotřebou energie a ekologický profil výrobku spojeného se spotřebou energie.*“

Téměř většina vnitrostátních právních předpisů vztahujících se k ochraně životního prostředí je ztotožněna s myšlenkou trvalé udržitelnosti, na tuto odkazuje a s ní ve svých ustanoveních pracuje. Kromě shora uvedených právních předpisů můžeme ještě jmenovat například **zákon o odpadech, vodní zákon, lesní zákon** a další. Uvedené právní předpisy se zabývají principem trvale udržitelného rozvoje většinou při vymezení své působnosti a rovněž při vymezení předmětu působnosti konkrétního právního předpisu.

### **Shrnutí:**

Trvale udržitelný rozvoj představuje takový způsob rozvoje lidské společnosti, který uvádí do souladu hospodářský a společenský pokrok s plnohodnotným zachováním životního prostředí. Mezi hlavní cíle trvale udržitelného rozvoje patří zachování životního prostředí dalším generacím, a to v co nejméně pozměněné podobě. V současné době existuje stále nejednotnost názorů ohledně charakteru tohoto principu. Někteří autoři tvrdí, že se jedná princip právní, tedy o princip, který je pravidlem a někteří tvrdí opak. Osobně považuji princip trvale udržitelného rozvoje za princip politický, tedy princip environmentální politiky, neboť definuje určitý ideální cíl, kterého má být dosaženo. Jedná se o určitou jednotící ideu, která zastřešuje ostatní



principy ochrany životního prostředí, pomáhá při vytváření nových právních norem i právních principů, při jejich aplikaci a interpretaci. Princip trvale udržitelného rozvoje je přímo definován v ustanovení § 6 zákona o životním prostředí a zakotvuje tak myšlenku, že rozvoj společnosti je možný pouze za předpokladu, kdy tento bude probíhat v souladu s životním prostředím a harmonicky z hlediska ekonomického, ekologického a sociálního. Tato vzájemná harmonie by se měla projevovat takovým způsobem, že rychlost rozvoje ekonomické a sociální složky, resp. rozvoje člověka je vázána na aktuální stav životního prostředí. Neměla by tak přesáhnout určitou míru, aby *„při zachování základních životních potřeb tento vývoj nevedl ke snižování rozmanitosti přírody a neohrožoval funkce ekosystémů“*. Přestože princip trvale udržitelného rozvoje patří mezi nejzákladnější principy práva životního prostředí, existuje stále problém týkající se formulování nejvýstižnější definice tohoto principu, jakožto i mnohé problémy aplikační, neboť koncepce trvale udržitelného rozvoje je i přes veškeré snahy mezinárodních organizací nedostatečně uplatňovaná a neustále dochází ke globálnímu a poměrně intenzivnímu poškozování životního prostředí. Mezi nejzákladnější překážky zabraňující aplikaci a prosazování TUR patří zejména neustálý ekonomický růst, jakožto i růst počtu obyvatel, selhávání tržního mechanismu a rovněž také nízká informovanost a osvěta obyvatel.

### 3.3 Princip prevence

Princip prevence, jako obecný právní princip, prostupující všemi oblastmi práva životního prostředí, je možné co nejobecněji charakterizovat jako pravidlo stanovující povinnost všech lidí počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, majetku, životním prostředí a životu. Představuje určité promítnutí principu „*neminem leadere*“<sup>94</sup> do pozitivního práva. Tento princip patří mezi nejčastěji zmiňované principy práva životního prostředí, jedná se o princip nejstarší a zároveň nejméně sporný. Lze jen těžko zpochybňovat nutnost a potřebu předcházení vzniku škody. Prevence vzniku škod je v právu životního prostředí velmi důležitá, dalo by se říci, že v právu životního prostředí má význam zcela mimořádný, neboť škody vzniklé na životním prostředí jsou velmi obtížně odstranitelné a mnohdy je jejich náprava úplně nemožná a je tedy efektivnější vzniku škod předcházet, než je později obtížně napravovat. Ochrana životního prostředí je vždy účinnější, je-li zaměřena na předcházení vzniku nepříznivých důsledků lidské činnosti, než na jejich následné odstraňování. „*Prevence má tak v ochraně životního prostředí zvláštní význam, neboť důsledky poškození životního prostředí jsou často nenapravitelné a je jim tudíž nutno předcházet*“.<sup>95</sup> Druhým důvodem pro aplikaci principu prevence je kromě efektivity rovněž hledisko hospodárnosti, kdy včas provedené opatření k ochraně životního prostředí je účinnější a mnohdy i levnější než dodatečná náprava škod. Princip prevence je nutné aplikovat jak při prvních úvahách o aktivitách, které by mohly eventuelně působit nepříznivě na životní prostředí, tak i v situacích, kdy některé chování má nejen za následek znečištění či poškození životního prostředí, ale i jen vznik možnosti, že k daným následkům dojde. Cílem zákonodárce je vytvoření určitého systému pravidel chování lidí ve vzájemných vztazích, který by vedl k zabránění, případně alespoň k omezení negativních důsledků lidského chování pro životní prostředí. Předpoklad pro možnost vytvoření takovýchto pravidel je znalost životního prostředí, jeho fungování a zákonitostí a rovněž i znalost negativních důsledků lidského chování.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Nikomu neškodit

<sup>95</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007

<sup>96</sup> PEKÁREK, M., JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, str. 85

### 3.3.1 Charakteristika principu prevence

Co se týká charakteru principu prevence, jedná se o obecný princip práva, který prostupuje a dotýká se veškerých oblastí práva, nejen tedy oblasti práva životního prostředí. Je jedním z principů práva jako normativního systému. Nejedná se o určitý politický, morální princip, ale je to princip právní, který je pravidlem. Z hlediska zařazení principu podle vlastností určitým principům společných se jedná o princip, který patří do skupiny druhé, do skupiny, která odpovídá na otázku jakým způsobem životní prostředí chránit.

### 3.3.2 Vyjádření principu prevence v pozitivním právu

Princip prevence, ať přímo či nepřímo, je zakotven již ve Stockholmské deklaraci z roku 1972, v Zásadách OSN z roku 1978 a ve Světové chartě přírody z roku 1982. Deklarace z Ria ve svém článku 11 požaduje od členských států, aby přijaly efektivní zákony v oblasti ochrany životního prostředí. Mezi další významné dokumenty ve kterých se princip prevence objevil, patří Smlouva o založení Evropského společenství, Lomská dohoda z roku 1972, či Úmluva o zachování živých mořských zdrojů Antarktidy z roku 1980.<sup>97</sup> Princip prevence se objevuje a prostupuje mnoha mezinárodními dohodami práva životního prostředí, které mají (kromě jiného) za cíl ochranu různorodých druhů flóry a fauny, ochranu před znečištěním řek, ochranu atmosféry a obyvatel před radioaktivním odpadem, ochranu před ztenčováním ozónové vrstvy a další.<sup>98</sup>

Na úrovni práva Evropské unie je princip zakotven například ve Směrnici Rady 97/11/ES o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve směrnici Evropského Parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivu některých plánů a programů na životní prostředí a v řadě dalších předpisů jako například v nařízení Rady ES č. 1099/2007, o kontrolních opatřeních pro rybolovné činnosti, ve směrnici Rady č. 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění. Princip prevence je rovněž nepřímo vyjadřován v judikatuře Evropského soudního

---

<sup>97</sup> SANDS, P. *Principles of international environmental law*. Cambridge: Cambridge university press, 2003, str. 247

<sup>98</sup> SANDS, P. *Principles of international environmental law*. Cambridge: Cambridge university press, 2003, str. 248

dvora, například v rámci případu Trial Smelter, v rozhodnutí arbitrážního soudu ve věci Lac Lanoux z roku 1957, v rozhodnutí soudu ve věci ostrova Nauru. Uvedená soudní rozhodnutí jsou v této práci dále popisována v souvislosti s principem odpovědnosti státu.

Vnitrostátní právní řád zakotvuje preventivní přístup na nejvyšší úrovni v **Listině základních práv a svobod**, a to v článku 11 odst. 3 a v článku 35 odst. 3 Listiny, kde je stanovena povinnost při výkonu vlastnického práva nepoškozovat lidské zdraví, přírodu, životní prostředí nad míru stanovenou zákonem a dále pak povinnost neohrožovat ani nepoškozovat při výkonu jakýchkoliv práv životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Princip prevence je však rovněž základem pro normy práva občanského. Obecná právní zásada je upravena v ustanovení § 415 **zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku**, která stanovuje: „*každý je povinen si počínat tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí.*“ V **zákoně o životním prostředí** není princip prevence vyjádřen v ustanoveních označených jako „*zásady ochrany životního prostředí*“, ale je definován v ustanoveních § 17 až § 19, které jsou označeny jako „*povinnosti při ochraně životního prostředí*“. Podle těchto ustanovení zákona o životním prostředí je každý „*povinen především opatřeními přímo u zdroje, předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí*“<sup>99</sup>. Tato ustanovení rovněž stanovují povinnost každého „*kdo využívá území, či přírodní zdroje, projektuje, provádí nebo odstraňuje stavby*“, aby tyto činnosti prováděl jen s předchozím zhodnocením vlivů na životní prostředí a zatížení území a v rozsahu stanoveném zákonem o životním prostředí, jakožto i zvláštními právními předpisy. Zákon pak dále stanoví povinnost „*každému, kdo hodlá zavést do výroby, oběhu či spotřeby technologie, výrobky a látky, či je hodlá dovážet*“, aby tyto splňovaly podmínky ochrany životního prostředí a v určitých případech stanovených zákonem o životním prostředí byly posouzeny z hlediska jejich možných vlivů na životní prostředí. Následující ustanovení § 18 stanoví rovněž prevenční povinnost, a to každému, „*kdo svou činností znečišťuje nebo poškozuje životní prostředí, nebo kdo využívá přírodní zdroje, je povinen na vlastní náklady zajišťovat sledování tohoto působení a znát jeho*

---

<sup>99</sup> Ustanovení § 17 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

*možné důsledky*“.<sup>100</sup> Ustanovení § 19 zákona o životním prostředí ukládá tzv. „*obecnou zakročovací povinnost*“, když stanovuje, že „*Každý, kdo zjistí, že hrozí poškození životního prostředí, nebo že k němu již došlo, je povinen učinit v mezích svých možností nezbytná opatření k odvrácení hrozby nebo ke zmírnění následků*“. Povinnost k odvrácení nebezpečí má podle tohoto ustanovení každý, nikoliv pouze osoba, která poškození nebo ohrožení způsobila. Zákon o životním prostředí nestanovuje přesně, co je myšleno opatřeními k odvrácení hrozby, nebo ke zmírnění následků, avšak tato opatření by měla odpovídat hrozící újmě, jak její intenzitě, tak jejímu druhu. Zákon však přesně definuje, že tato opatření je subjekt povinen provést „*v mezích svých možností*“. Zákon rovněž stanoví případy, kdy zakročovací povinnost osoby nemají. Jedná se zejména o situace, kdyby takovým zákrokem mohlo dojít k ohrožení jejich zdraví, života, případně zdraví a života osob blízkých. Co se týká nákladů, které osobě při plnění obecné zakročovací povinnosti vznikly, tyto si hradí každý sám, přičemž by měl nárok na reciproční náhradu od toho, kdo nebezpečí nebo nepříznivé následky vyvolal. Za situace, kdy není možné původce zjistit, je možné, aby se osoba, která plnila obecnou zakročovací povinnost obracela s požadavkem na úhradu vzniklých nákladů přímo na státní orgán, který je pověřen péčí o konkrétní oblast životního prostředí, kde ke škodě došlo. S obecnou zakročovací povinností je rovněž spojována povinnost oznamovací, kterou má každý kdo zjistil ohrožení nebo poškození životního prostředí. K výše uvedenému je však nutno podotknout, že s nesplněním zakročovací nebo oznamovací povinnosti zákon o životním prostředí nespojuje žádnou sankci. Vzhledem k tomu, že zakročovací povinnost podle zákona o životním prostředí je vázána na zjištění skutečnosti, že hrozí poškození životního prostředí, tedy na subjektivní podmínku, resp. na dostatek poznání osoby, která má zakročit, lze jen těžko předpokládat, že při akutně hrozící škodě na životním prostředí bude skutečně každý schopen zjistit, že nepochybně dochází k poškozování životního prostředí ve smyslu

---

<sup>100</sup> Ustanovení § 18 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

ustanovení § 8 zákona o životním prostředí,<sup>101</sup> a splnit tak svou zakročovací povinnost podle ustanovení § 19 zákona o životním prostředí.<sup>102</sup>

Mezi významné právní předpisy určené k zajištění prevence patří rovněž **zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí** a o změně některých souvisejících zákonů (dále jako „*zákon o posuzování vlivů na životní prostředí*“) jehož primárním cílem je zmírnění nepříznivých vlivů při realizaci záměru a koncepcí na životní prostředí, a to prostřednictvím procesů EIA<sup>103</sup> a SEA<sup>104</sup>. **Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě** (dále jako „*zákon o předcházení ekologické újmy*“), který je opět založen na principu prevence a spočívá primárně v povinnosti provozovatele vykonávajícího provozní činnost, tedy činnost uvedenou v příloze č. 1 daného zákona, provést příslušná preventivní opatření a nést s tím související náklad a to takovým způsobem, aby nezapříčinil ekonomickou újmu. Dalším vnitrostátním předpisem, který je založen na principu prevence je **zákon č. 59/2006 Sb., o předcházení závažných havárií**, v platném znění, stanovující povinnosti (preventivní opatření) pro provozovatele, či uživatele zařízení, kde se nacházejí nebezpečné chemické látky, které mají být dodržovány, aby nedocházelo závažným haváriím těmito látkami způsobenými, případně aby bylo co nejvíce eliminováno poškození životního prostředí. Také **zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování** a o změně některých zákonů (dále jako „*zákon o integrované prevenci a omezování znečišťování*“) je založen na myšlence preventivního přístupu, kdy prostřednictvím povinností zde stanovených napomáhá k ochraně životního prostředí jako celku. V souladu s tímto zákonem má být vyššího stupně ochrany životního prostředí dosaženo užitím nejlepší dostupné techniky (BAT).<sup>105</sup> Neméně důležitý předpis představuje **zákon o odpadech**. V tomto zákoně není princip prevence výslovně definován, avšak prostupuje celým právním předpisem a je zde vyjádřen ve formě „*předcházení vzniku odpadů*“ Obecná preventivní povinnost

---

<sup>101</sup> Ustanovení § 8 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, definuje poškozování životního prostředí jako zhoršování stavu životního prostředí nad míru stanovenou zvláštními předpisy.

<sup>102</sup> MLČOCH, S. *Škody na životním prostředí z pohledu českého práva*. Svazek č. 17. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Centrum pro otázky životního prostředí, 1998.

<sup>103</sup> Posuzování vlivů konkrétních záměrů na životní prostředí patří mezi účinné preventivní opatření v oblasti ochrany životního prostředí.

<sup>104</sup> Strategické či koncepční posuzování životního prostředí.

<sup>105</sup> Best available technologies

v podobě předcházení vzniku odpadů je zakotvena v ustanovení § 10 odst. 1 zákona o odpadech. Povinnost předcházet vzniku odpadů dopadá na všechny subjekty, jednotlivce<sup>106</sup>. Výrobcům je pak podle ustanovení § 10 odst. 2 zákona o odpadech stanovena obecná povinnost prevence, a to ve vztahu k vyprodukovaným výrobkům.<sup>107</sup> Se zákonem o odpadech souvisí **zákon č. 477/2001 Sb., o obalech**, a o změně některých zákonů (dále jako „*zákon o obalech*“), který však v části první, hlavě druhé zákona stanovující základní povinnosti při nakládání s obaly a s odpady z obalů hovoří přímo o principu prevence, a to konkrétně v ustanovení § 3 zákona, kde uvádí, že „*osoba, která uvádí na trh obal, je povinna zajistit, aby hmotnost a objem obalu byly co nejmenší při dodržení požadavků kladených na balený výrobek a při zachování jeho přijatelnosti pro spotřebitele nebo jiného konečného uživatele, s cílem snížit množství odpadu z obalů, který je nutno odstranit*“<sup>108</sup>.

### 3.3.3 Aplikace a projevy principu prevence v právu životního prostředí

V pozitivním právu je princip prevence vyjádřen v mnohých formách a podobách a prostupuje celým právním řádem. Z prostředků právní regulace, v nichž bychom jednoznačně našli preventivní charakter, se jedná o prostředky pro veřejné právo velmi příznačné, jako například zákazy, příkazy, povolení směřující chování lidí tak, aby nedocházelo k poškozování životního prostředí nebo aby bylo poškození co nejmenší. Dalšími prostředky právní regulace vyjadřujícími princip prevence jsou prostředky koncepční povahy, tedy například stanovování standardů životního prostředí, limitů, parametrů, které musí splňovat činnosti, prostředky k těmto činnostem, které by mohly životní prostředí poškodit.

Konkrétní preventivní opatření je možno rozdělit na preventivní opatření všeobecné povahy, tj. ta která musejí být přijata v případě, když nehrozí bezprostřední nebezpečí a to ve formě všeobecných preventivních kontrol či revizí a na opatření speciální povahy,

---

<sup>106</sup>Ustanovení §10 odst.1 ZoOdp: „Každý má při své činnosti nebo v rozsahu své působnosti povinnost předcházet vzniku odpadů.“

<sup>107</sup>Ustanovení §10 odst. 2 ZoOdp.: „Právní osoba a fyzická osoba oprávněná k podnikání, která vyrábí výrobky, je povinna tyto výrobky vyrábět tak, aby omezila vznik nevyužitelných odpadů z těchto výrobků, zejména pak nebezpečných odpadů.“

<sup>108</sup> Ustanovení § 3 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů

kteřá jsou činěna v případě, kdy hrozí bezprostřední nebezpeční poškození či znečištění životního prostředí.

Obecně lze tedy shrnout, že princip prevence bývá nejčastěji vyjádřen v následujících formách a podobách:

### Administrativní nástroje:

- souhlasy;
- stanovení limitů k zatížení životního prostředí;
- stanoviska;
- povolovací řízení, v jehož rámci dochází k posouzení různých negativních vlivů na životní prostředí;

### Ekonomické nástroje:

- daně, poplatky, daňová zvýhodnění, daňová zvýhodnění.

### Koncepční nástroje:

- plány odpadového hospodářství;
- lesní a hospodářské plány;
- územní plány;
- povodňové plány.

Kromě těchto uvedených typických forem, prostředků, působí rovněž preventivně například i právní odpovědnost, kdy veškeré její formy, které mají uplatnění v právu životního prostředí, působí preventivně, a to nejen díky skutečnosti, že jednotlivé subjekty jsou si vědomy možného dopadu a sankcí za porušení povinností, ale rovněž vzhledem k tomu, že v souvislosti s ochranou životního prostředí existuje poměrně mnoho skutkových podstat ohrožovacích deliktů, tj. sankce za porušení povinnosti k ochraně životního prostředí hrozí již při samotném ohrožení, tedy i tato skutečnost působí významnou měrou preventivně. Vyjmenované projevy prevence je možné najít ve veškerých oblastech práva životního prostředí a ve všech pramenech, a to nejen jako jednotlivá ustanovení, avšak rovněž jako určité celistvé skupiny, ucelené právní instituty. Mezi tyto instituty je možné zařadit například institut posuzování vlivů na životní prostředí, institut prevence závažných havárií, či institut integrované



prevence.<sup>109</sup> V určitém směru by se do této skupiny mohl zařadit i institut nejlepší dostupné techniky.

**Proces posuzování vlivů na životní prostředí, tzv. EIA**, je založen na určitých základních pravidlech, principech ochrany životního prostředí, které jsou všeobecně platné. Jedná se zejména o princip trvale udržitelného rozvoje, princip ekologické únosnosti zatížení území. Tyto principy procesu EIA jsou pak prakticky uplatňovány za pomoci včlenění ochrany životního prostředí do plánovacích a rozhodovacích procesů. Hlavním principem, který proces EIA ovládá, je však princip prevence, který se projevuje uskutečňováním posuzování vlivů na životní prostředí a zhodnocením dané situace před rozhodnutím o aktivitě, tedy před tím, než může být vůbec započato s případným poškozením životního prostředí.<sup>110</sup> Proces EIA představuje významný proces, při kterém dochází ke značnému uplatňování a praktické aplikaci principu prevence. Proces posuzování vlivů, záměrů a koncepcí na životní prostředí je založen na systematickém zkoumání a posuzování jejich možného působení na životní prostředí. Tento vliv znamená jakékoliv působení navrhované aktivity na životní prostředí jako celek, jakožto i na lidské zdraví, bezpečnost, na jednotlivé složky životního prostředí (půdu, vodu, vzduch atd.). Smyslem procesu EIA je zjistit, popsat a komplexně vyhodnotit předpokládané vlivy připravovaných záměrů a koncepcí na životní prostředí a veřejné zdraví ve všech rozhodujících souvislostech. Cílem je tedy zmírnění nepříznivých vlivů realizace na životní prostředí, je to nástroj pro „*komplexní systémové zkoumání vlivu lidské činnosti na životní prostředí, jehož základem je zhodnocení veškerých předpokládaných přímých i nepřímých důsledků určitého záměru na životní prostředí s cílem navrhnout variantu představující optimální kombinaci ekologických, ekonomických i sociálních nákladů a užitků.*“<sup>111</sup> V rámci procesu EIA dochází k posuzování staveb, činností a technologií, které jsou přesně specifikovány v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Projekty posuzovanými v rámci procesu EIA jsou například stavby, komunikace, výrobní haly, těžby nerostných

---

<sup>109</sup> PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., DUDOVÁ, J., JANČÁŘOVÁ, I., TKÁČIKOVÁ, J. *Právo životního prostředí*, 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2009, str. 169

<sup>110</sup> PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., DUDOVÁ, J., JANČÁŘOVÁ, I., TKÁČIKOVÁ, J. *Právo životního prostředí*, 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2009, str. 175

<sup>111</sup> PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., DUDOVÁ, J., JANČÁŘOVÁ, I., TKÁČIKOVÁ, J. *Právo životního prostředí*, 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2009, str. 173

surovin, provozy, a to jak nově budované, tak i jejich jednotlivé změny. Vzhledem ke skutečnosti, že proces EIA probíhá vždy dříve, než jsou záměry povoleny a než dojde k vlastní realizaci záměru, není možné, aby povolující úřad rozhodl o povolení záměru bez preventivního opatření v podobě stanoviska EIA, tedy bez zhodnocení možných dopadů na životní prostředí.<sup>112</sup>

Co se týká zakotvení procesu EIA do české právní úpravy, důležitý zákon představuje **zákon o životním prostředí**, a to zejména již citované ustanovení § 17 zákona, které ukládá všem subjektům předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí, kdy prostředkem, který napomůže ke splnění této povinnosti zakotvené zákonem je ustanovení § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, které realizací procesu EIA podmiňují vydání určitého povolujícího rozhodnutí ve správním řízení, jenž na proces EIA navazuje.<sup>113</sup> Kromě uvedených zákonů je právní úprava procesu EIA zakotvena, resp. s těmito souvisí, v **zákoně o ochraně přírody a krajiny**, v **zákoně č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů** (dále jak „*zákon o sdružování občanů*“). Dalším právním předpisem souvisejícím s procesem EIA je **stavební zákon**, který již ve svých úvodních ustanoveních vymezujících předmět zákona stanovuje, že zákon upravuje ve věcech územního plánování zejména „*cíle a úkoly územního plánování, soustavu orgánů územního plánování, nástroje územního plánování, vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území, rozhodování v území, možnosti sloučení postupů podle tohoto zákona s postupy posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, podmínky pro výstavbu, rozvoj území a pro přípravu veřejné infrastruktury...*“.<sup>114</sup> Dále pak zákon pracuje s procesem EIA v ustanovení § 72, kdy stanovuje povinnost při pořizování regulačního plánu pracovat a zohledňovat postupy při posuzování vlivů na životní prostředí. Ustanovení § 91 zákona pak stanovuje obecnou povinnost propojovat územní řízení s vybranými postupy při posuzování vlivů na životní prostředí.

---

<sup>112</sup> Česká informační agentura životního prostředí. *O posuzování vlivů na životní prostředí*. dostupné na [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFGRIBRY](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFGRIBRY)

<sup>113</sup> PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., DUDOVÁ, J., JANČÁŘOVÁ, I., TKÁČIKOVÁ, J. *Právo životního prostředí*, 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2009, str. 172

<sup>114</sup> Ustanovení § 1 zákona č. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

Někteří odborníci práva životního prostředí a autoři publikací, jako například Eckard Reh binder,<sup>115</sup> jsou toho názoru, že myšlenka užití **nejlepší dostupné technologie** souvisí s principem předběžné opatrnosti. Někteří autoři<sup>116</sup> naopak považují myšlenku užití nejlepší dostupné technologie za ideu související s principem prevence, neboť užití nejlepší dostupné technologie je vyžadováno v okamžiku, kdy důsledky znečištění jsou známy, jisté, nikoliv, v okamžiku kdy existuje pouhé riziko a lze se jen důvodně obávat možného poškození životního prostředí. Osobně se přikláním k názoru druhému, a proto jsem použití nejlepší dostupné technologie zahrнула do kapitoly projevů principu prevence a nikoliv projevů principu předběžné opatrnosti. Tento názor je podtržen rovněž skutečností, že hledisko užití nejlepší dostupné techniky je skloňováno a definováno v zákoně o integrované prevenci a znečištění, kdy právě užitím nejlepší dostupné techniky má být dle tohoto zákona dosaženo vyššího stupně ochrany životního prostředí. V ustanovení § 2 písm. f) zákona o integrované prevenci a znečištění jsou nejlepší dostupné techniky definované jako „*nejúčinnější a nejpokročilejší stupeň vývoje použitých technologií a způsobů jejich provozování, které jsou vyvinuty v měřítku umožňujícím jejich zavedení v příslušném hospodářském odvětví za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek s ohledem na náklady a přínosy, pokud jsou provozovateli zařízení za rozumných podmínek dostupné a zároveň jsou nejúčinnější v dosahování ochrany životního prostředí jako celku.*“<sup>117</sup> Hledisko, které je důležité pro hodnocení a stanovení nejlepších dostupných technik představuje úroveň konkrétního zařízení, tedy hodnota dosahovaných emisí do ovzduší, půdy, vody, stejně tak i množství produkovaných odpadů, materiálová a energetická náročnost procesů, ekonomická možnost provozovatele atd. Podklady, které musí být při užívání nejlepší dostupné technologie zohledněny jsou například plány snižování emisí, plány odpadového hospodářství, podmínky provozu vycházející z dokumentace a stanoviska EIA, a další.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> E. REHBINDER. *The Precautionary Principle in International Perspective*

<sup>116</sup> SANDS, P. *Principles of international environmental law*. Cambridge: Cambridge university press, 2003, str. 253

<sup>117</sup> Ustanovení § 2 písm. f) zákona o integrované prevenci a znečištění

<sup>118</sup> Česká informační agentura životního prostředí. *O posuzování vlivů na životní prostředí*. dostupné na [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFGRIBRY](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFGRIBRY)

### **Shrnutí:**

Preventivní přístup k ochraně životního prostředí představuje nezbytnost pro účinnou ochranu životního prostředí. Princip prevence je tzv. obecný právní princip, jenž působí ve všech odvětvích práva a rovněž také v právu životního prostředí. V případě principu prevence můžeme hovořit o principu práva, nikoliv pouze o určitém politickém, morálním principu. Z hlediska zařazení tohoto principu podle vlastností určitým principům společných se jedná o princip, který patří do skupiny druhé, do skupiny, která odpovídá na otázku jakým způsobem životní prostředí chránit. Princip prevence patří mezi jeden z nejčastěji zmiňovaných principů ochrany životního prostředí a jedná se o princip, jehož význam není mezi odborníky nikterak zpochybňován, má mimořádný význam, neboť je zřejmé, že některé škody na životním prostředí mohou být jen s velkými obtížemi odstraněny či napraveny a někdy je to dokonce i zcela nemožné. Z daného důvodu je vždy výhodnější, a to i ekonomicky, v souladu s principem prevence předcházet možnému ohrožení či poškození životního prostředí.

Princip prevence je zakotven v mnohých právních předpisech a dokumentech mezinárodního práva, unijního a rovněž práva vnitrostátního. V České republice je princip prevence zakotven v právním předpise nejvyšší právní síly, kterým je Listina základních práv a svobod, a to v čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 LZPS. Tato ustanovení Listiny stanovují obecnou povinnost pro každého nepoškozovat při výkonu svých vlastnických práv lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Konkrétní „*míra stanovená zákonem*“, tedy limity pro zatěžování životního prostředí, jsou stanoveny v jednotlivých složkových zákonech a dalších právních předpisech. Princip prevence je dále zmiňován zejména v zákoně o životním prostředí (zde je explicitně tento pojem definován), v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí, v zákoně o předcházení ekologické újmy, v zákoně o předcházení ekologických havárií, v zákoně o odpadech, jakožto i v zákoně o obalech a dalších. Vyjádření principu prevence nalezneme v pozitivním právu mnoho, neboť tento princip se prolíná celým právním řádem a dotýká se téměř každé oblasti práva, nejen tedy práva životního prostředí. Mezi prostředky právní regulace, které jsou preventivního charakteru, patří například různé zákazy, příkazy, povolení, dále se jedná o prostředky koncepční povahy vyjádřené prostřednictvím plánů, standardů životního prostředí.

## Princip prevence

Uvedené projevy prevence se v právním řádu vyskytují v podobě jednotlivých ustanovení, nebo dokonce ve formě určitých institutů, mezi které patří například hledisko užití nejlepší dostupné techniky, proces posuzování vlivů na životní prostředí a institut integrované prevence.

### 3.4 Princip předběžné opatrnosti

Princip předběžné opatrnosti je principem úzce souvisejícím s principem prevence a často bývá s tímto principem nesprávně zaměňován. Někteří autoři jej považují za určitou modifikaci principu prevence.<sup>119</sup> Princip předběžné opatrnosti představuje jeden z klíčových principů ochrany životního prostředí. Jeho podstata spočívá v nutnosti jednat, učinit veškerá možná opatření, a to vždy, když existuje riziko možného nebezpečí, a to i v případě, že riziko není zcela ověřené, je nejisté, jakoby nebezpečí bylo zcela reálné. Právě hledisko nejistoty, nejistého a neověřeného rizika, představuje charakteristické odlišení principu předběžné opatrnosti od principu prevence. Další odlišení od principu prevence představuje charakteristika posuzovaného principu. Na rozdíl od principu prevence, o kterém lze říci, že se jedná o princip práva, u principu předběžné opatrnosti nepanuje doposud shoda. Jedná se spíše o určité programové pravidlo, smíšený princip, než o princip právní. Z hlediska rozdělení podle míry obecnosti principu patří princip předběžné opatrnosti do kategorie principů obecných, tedy obecných zásad právních společných celému právnímu řádu a v rozdělení podle vlastností určitým principům společným bychom jej mohli zařadit do skupiny principů, které odpovídají na otázku způsobu ochrany životního prostředí, tedy na otázku, jak jej chránit.

#### 3.4.1 Historický vývoj a definice principu předběžné opatrnosti

Budeme-li se zabývat otázkou historickou, resp. prvním výskytem posuzovaného principu, nutno konstatovat, že existují různé teorie, které se původem principu zabývají. Tradiční historici považují za kolébku principu předběžné opatrnosti západní Německo okolo roku 1970, kdy byl princip definován jako explicitní princip environmentální politiky tzv. „*Vorsorgeprinzip*“ (*princip obezřetnosti*)<sup>120</sup> a jako takový byl začleněn do nových spolkových zákonů o ochraně ovzduší. Pojem *Vorsorgeprinzip* však vznikl již dříve, a to na počátku 30. let. 20. století, nebyl však příliš užíván, neboť ochraně životního prostředí nebyl v té době přikládán značný význam. Na počátku raných konceptů tohoto principu byla představa, že společnost by měla za pomoci pečlivého plánování a organizace předcházet hrozícím škodám, a to dohledem nad

---

<sup>119</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, str. 51

<sup>120</sup> Preventivní princip

aktivitami vedoucími k poškozování životního prostředí. Německý Vorsorgeprinzip se během let sedmdesátých přetransformoval v jeden ze základních ekologických principů Německa a byl důvodem pro začátek prosazování politiky boje proti kyselým dešťům, globálnímu oteplování, znečišťování Severního moře a v Německu tak vedl ke vzniku nového odvětví, oblasti, kterou byla ochrana životního prostředí.<sup>121</sup>

Nevýznamnější definici principu předběžné opatrnosti zakotvila Deklarace z Ria de Janeira v roce 1992, která v Zásadě č. 15 stanovila „*Státy musejí za účelem ochrany životního prostředí přijímat podle svých schopností preventivní přístupy. Tam, kde hrozí vážná újma nebo nenapravitelná škoda, nesmí být nedostatek vědecké jistoty zneužit pro odklad účinných opatření, která by mohla zabránit poškození životního prostředí*“.<sup>122</sup> Definice formulovaná v Rio de Janeiru představuje velmi důležité vyjádření, neboť v první řadě vysvětluje, že nedostatek vědecky podložených informací by neměl být důvodem pro neučinění preventivních opatření na ochranu životního prostředí a za druhé výslovně stanovuje nutnost, aby opatření předběžné opatrnosti byla rentabilní. V porovnání s ostatními dokumenty deklarujícími existenci principu předběžné opatrnosti představuje tato definice globální, celistvé vymezení a určitý obecný nástroj, který pevně stanovuje, že určitá, byť minimální, forma předběžné opatrnosti je obecně akceptovaná.

Další vymezení principu předběžné opatrnosti bylo formulováno v roce 1998, vědci, právníky a environmentalisty, předními představiteli Johnsovi nadace ve Wingspreadu, v americkém městě Racine, ve státě Wisconsin. Tito odborníci si pod pojmem předběžná opatrnost představovali následující: „*Princip předběžné opatrnosti, znamená situaci, kdy určitá aktivita zvyšuje riziko poškození životního prostředí nebo lidského zdraví, preventivní opatření by měla být přijata i v případě, že příčinný vztah není plně zcela vědecky prokázán*“.

V roce 2000 byl princip předběžné opatrnosti inkorporován Evropskou komisí do „*Sdělení evropské komise k principu předběžné opatrnosti*.“ V předmětném dokumentu

---

<sup>121</sup>TICKNER, J., RAFFENSPERGER, C. *Implementing the precautionary principle*. Washington D.C.: Island Press, 1999

<sup>122</sup><http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>

dospěla Evropská komise k závěru, že princip předběžné opatrnosti může být uplatňována pokud: „jsou potřebná naléhavá opatření v případě možného ohrožení lidského zdraví, ohrožení zvířete, či ohrožení rostlin, nebo v případě ochrany životního prostředí, kde není možné vědeckými postupy dosáhnout úplného ohodnocení rizika. Nesmí však být požívána jako záminka pro protekcionistická opatření. Princip by měl být aplikován především v případě nebezpečí hrozícího lidskému zdraví, například k zamezení distribuce produktů způsobilych poškodit zdraví.“<sup>123</sup> Ve shodném dokumentu Evropská komise rovněž stanovila konkrétní pravidla<sup>124</sup> pro uplatňování tohoto principu, kterými jsou:

- komplexní vědecké hodnocení provedené nezávislým autoritativním subjektem s cílem stanovit stupeň vědecké nejistoty;
- hodnocení potenciálních rizik a následků hrozících v případě, že se problém nebude řešit;
- účast všech zúčastněných stran na studiu možných opatření.

Shrňme-li uvedené definice, je možno myšlenku předběžné opatrnosti vyjádřit jako situaci, kdy v případě veřejného rozhodování o hrozícím riziku poškození, či ohrožení životního prostředí, lidského zdraví, by nedostatek vědeckých důkazů neměl být důvodem k neučinění potřebných kroků k zabránění takovému ohrožení, poškození životního prostředí.

### **3.4.2 Vyjádření principu předběžné opatrnosti v pozitivním právu**

Princip předběžné opatrnosti se v určité podobě objevuje v pozitivním právu již od roku 1969, avšak zakotvení tohoto principu včetně jeho definice nebylo ještě shodné a propracované, jako tomu bylo později v rámci Deklarace z Ria de Janeiro. Prvním mezinárodním dokumentem, ve kterém se princip předběžné opatrnosti objevil, je **Úmluva týkající se zásahu na volném moři v případech ropných znečištění způsobených haváriemi z roku 1969**.<sup>125</sup> Úmluva v obecné rovině deklarovala možnost

<sup>123</sup>Sdělení Evropské komise k principu předběžné opatrnosti, ze dne 2.2.2000, dostupné též na: [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/library/pub/pub07\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub07_en.pdf)

<sup>124</sup>[http://ec.europa.eu/ceskarepublika/information/glossary/term\\_226\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/ceskarepublika/information/glossary/term_226_cs.htm)

<sup>125</sup>International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties



učinít vhodná opatření k zabránění a zmírnění případného poškození životního prostředí, zejména tedy mořského pobřeží. Princip předběžné opatrnosti se ve svých počátcích objevoval zejména v dokumentech týkajících se ochrany moře a mořského prostředí. Za významnou konferenci, která se dotýkala problematiky mořského práva a principu předběžné opatrnosti lze považovat **Konferenci o Severním moři**, prvně svolanou Německem v roce 1984, v rámci které byla vypracována Ministerská deklarace, která zakotvovala, že státy nemusejí prokazovat možné poškození a znečištění, aby mohly učinit předběžná opatření k jejich zabránění. Další oblastí, ve které se začal princip předběžné opatrnosti objevovat, bylo ovzduší a jeho ochrana před nežádoucím znečištěním. Důležitý mezinárodní dokument, který byl přijat právě v souvislosti s ochranou ovzduší, představuje **Vídeňská úmluva o ochraně ozónové vrstvy z roku 1985**, která již reflektuje uznání pojmu předběžné opatrnosti smluvními stranami úmluvy, kdy tato opatření by měla být přijímána jak na mezinárodní úrovni, tak i na úrovni vnitrostátní.

Po prvotním prosazování principu předběžné opatrnosti v oblastech mořského práva a v oblasti ochrany ovzduší začal princip pronikat také do ostatních oblastí ochrany životního prostředí. Princip byl uznán jako obecný princip ekologické politiky v roce **1989 Radou guvernérů** v Programu OSN pro životní prostředí, v roce 1990 Evropskou hospodářskou komisí OSN v Bergenu a v roce 1990 Radou ministrů Organizace africké jednoty, která se sešla v Addis Adebě.

Zmiňovaná **Konference v Riu de Janeiru v roce 1992**, která zakotvila shora uvedenou definici principu, rovněž vyústila v přijetí dvou rámcových směrnic týkajících se problematiky předběžných opatření a předběžné opatrnosti. První směrnici představuje „*Rámcová směrnice o změně klimatu*“ podepsaná v New Yorku v roce 1992, ve které se signatářské státy zavazují k „*přijetí nezbytných preventivních opatření*“<sup>126</sup>. Druhou směrnicí je „*Rámcová směrnice o biologické rozmanitosti*“, přijatá rovněž v roce 1992, která ve své Preambuli deklaruje, že „*v případě hrozícího nebezpečí snížení či ztráty biologické rozmanitosti by nedostatek vědeckých informací neměl být důvodem pro*

---

<sup>126</sup> To take preventive precautionary measures

*odklad opatření k vyvarování se a minimalizaci takového nebezpečí“.*<sup>127</sup> Ode dne konání konference v Riu de Janeiru se princip předběžné opatrnosti začal objevovat ve většině dvoustranných a vícestranných mezinárodních dokumentů týkajících se ochrany životního prostředí. Z dokumentů, které závazně zakotvují princip předběžné opatrnosti, je třeba jmenovat **Úmluvu o zákazu dovozu nebezpečného odpadu a kontrole jeho příhraniční přepravy v Africe** z roku 1991, **Úmluvu o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer** z Helsinek a **Úmluvu o ochraně mořského prostředí severovýchodního Atlantiku** (Úmluva OSPAR z roku 1992), **Rámcovou úmluvu o změně klimatu z roku 1992** a **Stockholmskou úmluvu o perzistentních organických polutantech** z roku 2001.<sup>128</sup>

Na úrovni mezinárodní judikatury byl princip předběžné opatrnosti skloňován v souvislosti s případem tuňáků modroploutvých, který byl projednáván u Mezinárodního tribunálu pro mořské právo v roce 1999. Spor, který u tohoto tribunálu probíhal, se týkal rozporu mezi Austrálií a Novým Zélandem, jako jednou ze stran sporu a mezi Japonskem, které bylo obviněno, že při provádění experimentálního rybaření nedodržuje svou povinnost spolupracovat k zachování existence jižních tuňáků modroploutvých. Předběžné opatření, které navrhoval Nový Zéland, spočívalo v nutnosti provozovat rybaření v souladu s principem předběžné opatrnosti. Mezinárodní tribunál pro mořské právo judikoval, že státy by měly jednat s opatrností a prozíravostí, aby se ujistily, že jsou učiněna efektivní opatření k zachování jižních tuňáků modroploutvých. Přestože soud nemohl přesně zhodnotit vědecké důkazy a podklady nabízené stranami sporu, usoudil, že v daném případě existuje nejistota ohledně rizika a s ohledem na princip předběžné opatrnosti je nutné učinit opatření k zamezení vymření a úhynu těchto organismů. Stranám sporu tak byla uložena povinnost neprovádět experimentální programy spočívající v lovu jižních tuňáků modroploutvých.

Princip předběžné opatrnosti se stal součástí práva Evropské unie na základě **Maastrichtské smlouvy** z roku 1993. Do unijního práva byl začleněn spolu s principem

---

<sup>127</sup>“where there is a threat of significant reduction or loss of biological diversity, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to avoid or minimize such a threat”

<sup>128</sup>VILLALOBOS, M. *Principy ochrany životního prostředí a jejich uplatňování v mezinárodním, evropském, komunitárním a českém právu*. Praha, 2009. 116 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí

prevence, s principem znečišťovatel platí a také s principem nápravy u zdroje. Princip předběžné opatrnosti je v současné době zakotven v článku **174 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství**, kdy tento definuje že: „*politika Společenství v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Společenství. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě znečišťovatel platí*“. Uvedená definice principu je však poměrně neurčitá a nejednoznačná a může zapříčinit značné interpretační a aplikační potíže. K objasnění principu předběžné opatrnosti přijala dne 2. února 2000 Evropská komise „*Sdělení o principu předběžné opatrnosti*“, ve kterém definuje a vysvětluje způsob jeho uplatnění. Sdělení doplňuje tzv. „*Bílou knihu o bezpečnosti potravin*“<sup>129</sup> a „*Montrealskou dohodu*“ z roku 2000 týkající se Cartagenského protokolu o biologické bezpečnosti. Evropská komise v tomto dokumentu stanovila specifické případy použití principu předběžné opatrnosti, a to za situace, kdy existují nedostatečné, neprůkazné a nejisté vědecké údaje, nebo v situaci, kdy z předběžného vědeckého hodnocení vyplývá, že se lze důvodně obávat potenciálně nebezpečných vlivů na zdraví lidí, zvířat a rostlin. Dále pak Sdělní Evropské komise stanovuje tři základní pravidla, která je nutno dodržovat při aplikaci principu předběžné opatrnosti:

- komplexní vědecké vyhodnocení provedené nezávislým autoritativním subjektem, které má za cíl stanovit stupeň vědecké nejistoty;
- zhodnocení případných rizik a následků hrozících v případě, že se problém nebude řešit;
- transparentní účast všech zainteresovaných stran na studiu možných opatření.

Ve Sdělení o principu předběžné opatrnosti rovněž Evropská komise upozorňuje, že opatření přijatá v případě uplatnění principu předběžné opatrnosti mohou mít formu rozhodnutí, zda provést zásah či nikoli a to v závislosti na míře rizika považovaného za „*přijatelné*“.<sup>130</sup>

Mezi další dokumenty, které na úrovni Evropské unie zakotvují nebo jiným způsobem pracují s principem předběžné opatrnosti, patří nařízení č. 1907/2006 Sb., o registraci,

---

<sup>129</sup> White paper on Food safety

<sup>130</sup> Slovník pojmů na portále Evropské komise v České republice publikováno na: [http://ec.europa.eu/ceskarepublika/information/glossary/term\\_226\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/ceskarepublika/information/glossary/term_226_cs.htm)

hodnocení povolování a omezování chemických látek (tzv. nařízení „REACH“)<sup>131</sup>, které nahrazuje zastaralé předpisy o chemických látkách, doplňuje znalosti o nebezpečných látkách a zefektivňuje jejich kontrolu, sjednocuje podmínky uvádění chemických látek na trh a má za cíl zlepšit ochranu lidského zdraví a životního prostředí před riziky, které chemické látky představují. „Pátý akční program ochrany životního prostředí“ představuje rovněž neméně důležitý dokument, který definuje že: „hlavní zásady pro politická rozhodnutí v rámci tohoto programu jsou odvozeny od přístupu předběžné opatrnosti“.<sup>132</sup> Mezi směrnice, které se tímto principem zabývají, patří zejména směrnice Rady č. 96/62/ES, o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší, a směrnice Rady č. 90/219/EHS, o uzavřeném nakládání s geneticky modifikovanými mikroorganismy.<sup>133</sup>

Co se týká judikatury Evropského soudního dvora, ta je stále poměrně nejednotná, a to zejména v otázce, kdy daný princip aplikovat. Rozsudkem ze dne 9. září 2003 ve věci **Monsanto Agricoltura Italia** rozhodl ESD o tom, že italská vláda má právo zakázat používání geneticky modifikovaných plodin, a to s odvoláním na uplatnění principu předběžné opatrnosti. Ve svém odůvodnění doslova uvedl: „Žádná lidská technologie by se neměla užívat, dokud se neprokáže její neškodnost pro lidi a životní prostředí.“<sup>134</sup> Odlišný názor zazněl v rozsudku ESD ze dne 13. prosince 2001 ve věci Komise vs. Francie,<sup>135</sup> kdy Evropská komise zakázala vývoz masných výrobků z Velké Británie do ostatních členských států Evropské unie, a to vzhledem k obavě z kontaminace těchto výrobků. Přestože Rada Evropské unie posléze tento zákaz zrušila, Francie k němu nepřistoupila a to s ohledem na skutečnost, že měla i nadále obavu z nákazy a spoléhala tak na princip předběžné opatrnosti. ESD odmítl v daném případě aplikovat princip předběžné opatrnosti a upřednostnil odborné posouzení orgánem Evropské unie.

Ve vnitrostátním právním řádu je princip předběžné opatrnosti vyjádřen zejména v ustanovení § 13 **zákona o životní prostředí**, který k pojmu uvádí: „lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nezvratného nebo závažného

---

<sup>131</sup> Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals

<sup>132</sup> Pátý akční program Evropského společenství pro životní prostředí „Směrem k udržitelnému rozvoji“ skončil dne 31. prosince 2000 a přinesl řadu významných zlepšení.

<sup>133</sup> VILLALOBOS, M. *Principy ochrany životního prostředí a jejich uplatňování v mezinárodním, evropském, komunitárním a českém právu*. Praha, 2009. 116 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí, str. 87.

<sup>134</sup> Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 9.9.2003, sp.zn. C-236/01 (Monsanto Agricoltura Italia)

<sup>135</sup> Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 13. Prosince 2001, sp.zn. C-1/100

*poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození dojde důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit“.*

Princip předběžné opatrnosti je dále vyjádřen a uplatňován v oblasti nakládání s geneticky modifikovanými organismy (dále jako „GMO“), které upravuje **zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty** (dále jako „zákon o geneticky modifikovaných organismech“). Citovaný zákon stanovuje konkrétní povinnosti osobám při činnostech s GMO, nutnost zhodnocení rizika při nakládání s GMO, dále také rozsah působnosti správních úřadů, postup při schvalování použití geneticky modifikovaných organismů a pravidla pro informování veřejnosti. Kromě ochrany zdraví je účelem zákona rovněž ochrana životního prostředí, a proto se týká pouze životaschopných organismů a výrobků, které GMO obsahují. Zákon se nevztahuje na výrobky z GMO, které již životaschopné organismy neobsahují, nevztahuje se na potraviny vyrobené ze sójové mouky nebo řepkového oleje, krmiva obsahující kukuřičný šrot atd. Jedná se o zákon, který zahrnuje široký rozsah organismů a činností a zasahuje do mnoha rezortů, jako je zdravotnictví, školství, zemědělství a průmysl. Z tohoto důvodu je proces posuzování žádostí o oprávnění k nakládání s GMO poměrně komplikovaný.<sup>136</sup> Mezi další vnitrostátní předpisy, které respektují princip předběžné opatrnosti patří **zákon o odpadech**, jenž ve svém ustanovení § 12 stanovuje povinnost nakládat a zbavovat se odpadů pouze způsobem stanoveným zákonem o odpadech a dalšími právními předpisy a dále pak ukládá povinnost nakládat s nimi pouze v místech, která jsou k tomuto účelu nějakým způsobem určena. Dalším vnitrostátním předpisem ovládaným zásadou předběžné opatrnosti je **zákon o posuzování vlivů na životní prostředí**.

### **3.4.3 Aplikace a projevy principu předběžné opatrnosti v pozitivním právu**

Přestože existuje velké množství různorodých definic principu předběžné opatrnosti, vyznačují se tyto určitými prvky, které jsou pro všechny shodné. Těmito prvky jsou určité hranice, limity, které napomáhají při rozhodování, zda užít, aplikovat hledisko předběžné opatrnosti, či nikoliv. Hlavní prvek napomáhající při aplikaci principu

---

<sup>136</sup> <http://www.biotrin.cz/czpages/sem030901b.htm>

předběžné opatrnosti představuje „**definování rizika**“, kterému má být zamezeno a „**konkretizace škody**“, která by mohla vzniknout. Definování rizika a konkretizace škody reprezentují hranice, limity, kdy v případě jejich překročení je potřeba aplikovat princip předběžné opatrnosti a konkrétní předběžná opatření, která by však měla být především přiměřená. Požadavek přiměřenosti předběžných opatření dává za vznik různým interpretacím, kdy někteří autoři považují za důležité, aby předběžná opatření nezpůsobovala nadměrné výdaje a byla ekonomická.

Specifikace **pojmu riziko** se může jevit jako poměrně problematické, vzhledem k tomu, že neexistuje všeobecně uznávaná definice tohoto pojmu. Je však možné rozlišovat tři různé typy rizik, kterými jsou jisté riziko, nejisté riziko a riziko tzv. zbytkové. **Jisté riziko** představuje situace, kdy existuje nevyvratitelný vědecký důkaz o existenci příčinné souvislosti mezi událostí a vzniklou škodou. Takové riziko je hodnoceno jako jisté vzhledem k tomu, že je možné určit jeho pravděpodobnost a na základě takového určení riziko zabezpečit. Jisté riziko znamená, že existuje spojení příčiny a následku mezi událostí, která se může objevit a škodou, která je způsobena ve výsledku. Jedinou neznámou představuje časový horizont, doba, než se riziko objeví. Příkladem může být globální oteplování, u kterého je vědecky dokázané, že je způsobené zvýšenou emisí skleníkových plynů. Globální oteplování představuje jisté riziko v části našeho vnímání a vědění, tj. jsme si vědomi toho, že tato situace jistě nastane, avšak nejsme si jisti ohledně doby, kdy se tak stane.

Princip předběžné opatrnosti je uplatňován pouze v případě tzv. **nejistého rizika**, tj. v případě, že existuje jen minimální důkaz o existenci rizika. Princip předběžné opatrnosti by se měl uplatňovat na veškerá ekologická rizika, kde není zcela jasně prokázán vztah mezi příčinou a následkem. Nejisté riziko existuje například u opožděného znečištění, které není možné po určitou dobu rozpoznat a pro které neexistuje jasný vědecký důkaz. Není možné získat dostatek podkladů pro zhodnocení efektivity již přijatých opatření, nebo rozsahu škody, které bylo takovými opatřeními zabráněno. Vzhledem k tomu, že zpětná vazba získaná na základě zkušeností a poznatků je velmi pomalá, není možné jasně určit pravděpodobný budoucí vývoj a budoucí, (opožděné) znečištění musí být posuzováno ve smyslu principu předběžné opatrnosti. **Zbytkové riziko** představuje nejnižší kategorii. Tento stupeň rizika by měl být

společností tolerován a neměla by se na něj vztahovat regulativní opatření. Aplikace principu předběžné opatrnosti by se neměla vztahovat na zbytkové riziko, které představuje pouze hypotetické riziko závisující na spekulacích, jenž nemá žádný vědecký podklad.<sup>137</sup>

K odlišení shora uvedených typů rizik a k jejich zařazení do určité kategorie je nutné riziko posoudit jako celek. **Analýza rizika** představuje identifikaci nebezpečí a vzniku možné škody na životě, majetku a zdraví osob prostřednictvím dostupných informací, které jsou o konkrétním riziku známy. Analýza směřuje zejména k předestření otázek ohledně pravděpodobného vzniku škody a jejích následků. Hodnocení je pak fází, kdy je vytvářen závěr o akceptovatelnosti možného rizika a to s ohledem na konkrétní časové a místní podmínky, při zohlednění sociálních a ekonomických aspektů. Posuzování rizika pak označuje souhrnný proces analýzy rizika a jeho hodnocení, kdy k takovému posouzení jsou v dnešní době dostupné mnohé vědecké metody. V závislosti na původu rizika jsou jimi například vědecké testování geneticky modifikovaných organismů, chemických látek v izolovaném prostředí, počítačové simulace některých procesů atd.<sup>138</sup>

Vzhledem k neustále narůstajícím nepříznivým faktorům, které ovlivňují životní prostředí, nutnost praktické aplikace a využití principu předběžné opatrnosti narůstá. Využití tohoto principu je ovlivněno především dvěma základními faktory:

- dochází ke změně vnímání vědeckých autorit, v okamžiku rozhodování o zdraví a ekologických hrozbách;
- předběžná opatrnost v normativním rámci udržitelného rozvoje, která zdůrazňuje obavu a potřeby široké veřejnosti zapojit se do rozhodování o lidském zdraví a životním prostředí.

První hledisko vede k lepšímu pochopení potencionálních limitů vědecké znalosti pro předvídání budoucích zdravotních a environmentálních rizik vyplývajících z lidských aktivit. Druhý faktor zdůrazňuje potřebu stavět zdravotní a ekologické problémy do

---

<sup>137</sup> SADELLER, N. The Effect of uncertainty on the threshold levels to which the precautionary principle appears to be subject In SHERIDAN, M., LAVRYSEN, L. *Environmental Law principles in practice*. Bruxelles: Establishmentes Emie Bruylant, S.A., 2002

<sup>138</sup> VILLALOBOS, M. *Principy ochrany životního prostředí a jejich uplatňování v mezinárodním, evropském, komunitárním a českém právu*. Praha, 2009. 116 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí, str. 81

souvislosti s ekonomickým, sociálním a technickým aspektem.<sup>139</sup> V souladu se zásadou *better safe than sorry*,<sup>140</sup> nachází princip předběžné opatrnosti uplatnění a je na něj apelováno zejména v souvislosti s nemocemi šílených krav, s šířením geneticky modifikovaných organismů, se skandálem belgických dioxinů a s nároky spojenými s použitím azbestu. Praktická aplikace principu předběžné opatrnosti je však mnohdy komplikovaná a vyvstává při ní řada otázek, týkajících se především vědeckých informací, které musí osoby při rozhodování zodpovědět.

- Jaké jiné zdroje informací využít v případě nedostatku vědeckých podkladů?
- Do jaké hloubky se spoléhat na nejisté vědecké informace?

Kvůli nedorozuměním aplikačním problémům, jakožto i kvůli ekonomickému hledisku, má i v dnešní době princip předběžné opatrnosti své **odpůrce**. Nejčastějšími argumenty proti aplikaci tohoto principu jsou argumenty typu:

- současné regulativní nástroje jsou již dostatečně opatrnostní;
- princip předběžné opatrnosti není vědecky přípustný, protože obhajuje rozhodování bez dostatečného vědeckého podkladu;
- aplikací tohoto principu dochází k utlumení inovace, jelikož vyžaduje důkaz o bezpečnosti ještě před tím, než mohou být nové technologie vůbec představeny.

Mezi hlavního odpůrce aplikace principu předběžné opatrnosti patří i Václav Klaus, který zastává názor, že hledisko předběžné opatrnosti je takřka zbytečné, neboť jej lze nahradit vhodnou aplikací metody nákladů a výnosů.<sup>141</sup> Praktickou ukázkou, která určitým způsobem nahrává argumentaci odpůrců principu předběžné opatrnosti je například zákaz používání elektronických přístrojů během vzletu a přistávání v letadle a zákaz užívání mobilních telefonů během celého letu. O souvislosti mezi rušením navigačních a kontrolních systému letadla a užíváním mobilních telefonů existuje pouze minimální, téměř nulová evidence. Z důvodu narůstajících stížností ohledně tohoto zákazu si v roce 1999 nechal Americký Federální úřad pro letectví<sup>142</sup> vypracovat na toto téma studii, která potvrdila výše uvedenou hypotézu o minimální souvislosti mezi užíváním mobilních telefonů během letu a rušením navigačních přístrojů. Daný případ

---

<sup>139</sup> PEEL, J. *The Precautionary principle in practice*. Sydney: The Federation Press, 2005

<sup>140</sup> Opatrnosti není nazbyt

<sup>141</sup> NEČAS, J. *Recenze knihy Václava Klause Modrá nikoli zelená planeta*. dostupné na [http://jiri\\_necas.jetmouse.cz/zivotprostredi/Klaus\\_Planeta.htm](http://jiri_necas.jetmouse.cz/zivotprostredi/Klaus_Planeta.htm)

<sup>142</sup> FAA-Federal Aviation Administration



demonstruje první složku aplikace principu, kterou je přijetí potřebných opatření i v případě nejistoty a nedostatku důkazů.<sup>143</sup>

### **Shrnutí:**

Princip předběžné opatrnosti bývá někdy považován za modifikaci principu prevence, někdy je dokonce s principem prevence nesprávně zaměňován.<sup>144</sup> Podstata tohoto principu spočívá v nutnosti jednat, učinit veškerá možná opatření, a to vždy, když existuje riziko možného nebezpečí, a to i v případě, že riziko není zcela ověřené, je nejisté, jakoby nebezpečí bylo zcela reálné. Hledisko nejistého rizika odlišuje tento princip od principu prevence. K objasnění principu předběžné opatrnosti, resp. i k vysvětlení a specifikování pojmu „*důvodné obavy*“ slouží jako pomůcka Sdělení Evropské komise o principu předběžné opatrnosti, publikované v roce 2000, ve kterém jsou stanoveny základní situace a pravidla pro uplatnění principu předběžné opatrnosti. Situací, kdy by měl být aplikován princip předběžné opatrnosti je vždy, když jsou vědecké údaje nedostatečné, neprůkazné nebo nejisté, dále za situace kde z předběžného vědeckého hodnocení vyplývá, že se lze důvodně obávat potenciálně nebezpečných vlivů na zdraví lidí, zvířat a rostlin. Tři základní pravidla, která by se měla dodržovat při aplikaci principu předběžné opatrnosti, jsou nutnost existence komplexního vědeckého vyhodnocení provedené nezávislým autoritativním subjektem s cílem stanovit stupeň vědecké nejistoty, hodnocení potenciálních rizik a následků hrozících v případě, že se problém nebude řešit a účast všech zainteresovaných stran na studiu možných opatření.

Přestože tento princip patří stále ke kontroverznějším principům, kdy s jeho praktickou aplikací je spojováno mnoho otázek, ve smyslu „*užitečnosti tohoto principu*“, do jaké míry lze spoléhat na vědecké informace, jaké jiné zdroje využít v případě, že vědecké informace budou nedostatečné a další, je tento princip zakotven v mnohých mezinárodních dokumentech závazného i nezávazného charakteru. V českém právním řádu je tento princip uplatňován v souvislosti se zákonem o geneticky modifikovaných

---

<sup>143</sup> KRIEBEL, D., TICKNER, J., EPSTEIN, P., LEMONS, J., LEVINS, R., LOECHLER, E.L., QUINN, M., RUDEL, R., SCHETTLER, T., STOTO, M. *The Precautionary principle in Environmental Science. Environmental health perspectives.* 2001, č. 9. dostupné na: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1240435/pdf/ehp0109-000871.pdf>

<sup>144</sup> PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., DUDOVÁ, J., JANČÁŘOVÁ, I., TKÁČIKOVÁ, J. *Právo životního prostředí*, 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2009, str. 27

## Princip předběžné opatrnosti

organismech, se zákonem o odpadech, zákonem o obalech, zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí a dalšími.

### 3.5 Princip komplexní a integrované ochrany

Princip komplexní a integrované ochrany ve své podstatě vyjadřuje požadavek zakomponování ochrany životního prostředí do všech relevantních sektorových politik, jakožto i do jednotlivých odvětví a složek ochrany životního prostředí. Při ochraně životního prostředí je nutné brát zřetel na veškeré možné dopady na různorodé složky životního prostředí (znečištění vody, znečištění ovzduší, ochrana rázu krajiny), a to jako na jeden celek, nikoliv na jednotlivé složky odděleně. Tento princip představuje nové tzv. „*nadsložkové k pojetí*“ ochrany životního prostředí, které vyplývá z poznatku, že jednotlivé složky životního prostředí jsou navzájem propojeny a ovlivňovány. Jedná se o překonání původní, izolované složkové ochrany životního prostředí, která nezaručovala komplexní ochranu životního prostředí. „*Princip komplexní a integrované ochrany je výrazem poznání, že ohrožování a poškozování jedné složky přechází do složek jiných (např. nečistoty z ovzduší přecházejí do půdy, vody, rostlin a na živočichy) a způsobuje poškození celého ekosystému.*“<sup>145</sup> Princip komplexní a integrované ochrany životního prostředí vychází z poznatku, že pouhá existence politik životního prostředí nemůže zcela jistě vést ke zlepšení situace životního prostředí, potřebného jako součást udržitelného rozvoje. „*Změny nutné ke snížení vysoce problémové zátěže životního prostředí v odvětví rybolovu, zemědělství, dopravy, energetiky i v jiných oblastech s cílem dosáhnout udržitelného rozvoje lze provést pouze v rámci procesu integrace v oblasti životního prostředí v těchto odvětvích.*“<sup>146</sup>

Samotné slovo integrace, pochází s největší pravděpodobností z latinského výrazu „*integrare*“, které má mnoho významů, například doplnit, začlenit, spojit, vytvořit komplex.<sup>147</sup> V užším smyslu může princip integrace znamenat hodnocení všech vlivů ovlivňujících životní prostředí v souvislosti s veškerými úvahami o nových projektech<sup>148</sup> a v širším smyslu pak princip integrace znamená začlenění cílů rozvoje životního prostředí a cílů trvale udržitelného rozvoje do vývojových procesů, do tvorby pravidel, jakožto i včlenění různých ekonomických a sociálních sektorů. Jinak řečeno

<sup>145</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007

<sup>146</sup> Komise EU *Pracovní dokument: Začlenění zřetele na životní prostředí do dalších oblastí politik hodnocení Cardiffského procesu*, Brusel. 1.6.2004

<sup>147</sup> LEWIS, C.T. *An Elementary Latin Dictionary*. New York: American Book Company, 1890

<sup>148</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES, o integrované prevenci a omezování znečištění, ze dne 15.1.2008, dostupné též na <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:024:0008:0029:cs:PDF>

princip integrace může představovat jednak požadavek provádění hodnocení vlivu návrhů politik a plánů na životní prostředí, a jednak se může jednat o požadavek náhrady dodatečné škody, která byla způsobena určitou činností, kdy výsledkem je přijetí opatření k ochraně životního prostředí.<sup>149</sup>

Co se týká otázky charakteru principu komplexní a integrované ochrany, nutno uvést, že se nejedná o princip právní, ale o princip mimoprávní, morální, politický, tedy princip environmentální politiky, který zejména odpovídá na otázku, jakým způsobem má být životní prostředí chráněno a v rámci typologie principů ochrany životního prostředí jej proto lze zařadit do skupiny principů, které vyjadřují způsoby ochrany životního prostředí.

Někteří autoři práva životního prostředí využívají princip integrace k definování principu trvale udržitelného rozvoje. Podle profesorky Marie-Claire Cordonier Segger z kanadského Centra pro mezinárodní právo trvale udržitelného rozvoje,<sup>150</sup> je trvale udržitelný rozvoj: „*soubor jednotných, ucelených právních principů a dohod, které se zabývá průřezem mezi odvětvími mezinárodního ekonomického práva, mezinárodního práva životního prostředí, mezinárodního sociálního práva, směřujícím k rozvoji, který bude trvalý.*”<sup>151</sup> Philippe Sands rozděluje principy, které mají vliv na trvale udržitelný rozvoj na dvě základní kategorie. První skupinu představují principy získané z jiných oblastí mezinárodního práva, a které poskytují podporu v dosažení trvale udržitelného rozvoje a druhou skupinu tvoří principy základní, které jsou stěžejní pro koncept trvale udržitelného rozvoje a které poukazují na limity, jež musejí být kladeny na užívání přírodních zdrojů. Právě do této druhé skupiny řadí Sands princip integrace.<sup>152</sup>

Princip komplexní a integrované ochrany představuje jeden z nejzákladnějších požadavků pro trvale udržitelný rozvoj životního prostředí. Deklarace z Ria de Janeiro ve svém článku 4 k tomuto principu uvádí „*V zájmu dosažení trvale udržitelného*

---

<sup>149</sup> KRUŽÍKOVÁ, E. *Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství lytomyšleského semináře, 1997

<sup>150</sup> CISDL–Centre for International Sustainable development Law

<sup>151</sup> SEGGER, M.C.C, KHALFAN, A., *Straightening Environmental Governance & Law For Global Sustainable Development*, Legal Brief for the IV Meeting of the Open-ended Intergovernmental Group of Ministers or their Representatives on International Environmental Governance, Montreal, 2001, publikováno též na: <http://www.cisdl.org>

<sup>152</sup> Rio de Janeiro Declaration on Environment and Development, dostupné též na: <http://www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>

*rozvoje musí ochrana životního prostředí tvořit nedílnou součást procesu rozvoje a nemůže být chápána odděleně*<sup>153</sup>. Na úrovni mezinárodního práva, se jedním z prvních, institucionálních vyjádření principu integrace a komplexnosti stala Organizace spojených národů, která byla založena za účelem řešení sociálních a ekonomických příčin války, zlepšení základních životních podmínek pro všechny a zajištění respektování základních lidských práv a svobod. Integrační snahy OSN jsou nejpatrnější z článku 1 Charty OSN, která vyjmenovává základní cíle organizace, kterými jsou: „1. udržovat mezinárodní mír a bezpečnost a za tím účelem konat účinná kolektivní opatření, aby se předešlo a odstranilo ohrožení míru a byly potlačeny útočné činy nebo jiná porušení míru a aby pokojnými prostředky a ve shodě se zásadami spravedlnosti a mezinárodního práva bylo dosaženo úpravy nebo řešení těch mezinárodních sporů nebo situací, které by mohly vést k porušení míru; 2. rozvíjet mezi národy přátelské vztahy, založené na úctě k zásadě rovnoprávnosti a sebeurčení národů, a činit jiná vhodná opatření k posílení světového míru; 3. uskutečňovat mezinárodní součinnost řešením mezinárodních problémů rázu hospodářského, sociálního, kulturního nebo humanitního a podporováním a posilováním úcty k lidským právům a základním svobodám pro všechny bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka nebo náboženství; 4. být střediskem, které by uvádělo v soulad úsilí národů o dosažení těchto společných cílů.”<sup>154</sup>

Na úrovni evropské unie se princip komplexní a integrované ochrany objevil ve Smlouvě o založení Evropského společenství díky Amsterdamské smlouvě, která vstoupila v platnost dne 1. května 1999. Princip integrace byl tímto počinem včleněn do článku č. 6 Smlouvy o založení ES, který stanovuje, že: „Požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provedení politik a činností Společenství uvedených v článku 3,<sup>155</sup> zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje“. Především díky výše uvedenému článku 6. SES se začlenění otázek životního prostředí do ostatních politik stalo základním principem politik a práva životního prostředí Evropské unie. Princip integrované a komplexní ochrany životního prostředí má tudíž obecný charakter a ovlivňuje veškeré ostatní politiky.

<sup>153</sup> Zásada č. 4 Deklarace z Ria de Janeiro. publikováno rovněž na [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMSFL5ZKH1/\\$FILE/Metod-MA21\\_06-priloha1-deklaraceUR\\_0503.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFL5ZKH1/$FILE/Metod-MA21_06-priloha1-deklaraceUR_0503.pdf)

<sup>154</sup> Charta Organizace spojených národů, článek 1. publikováno rovněž na <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/charta-organizace-spojonych-narodu-a-statut-mezinarodniho-soudniho-dvora.pdf>

<sup>155</sup> Činnosti uvedené v článku 3 jsou například: Společná obchodní politika, společná politika v oblasti dopravy, posilování hospodářské a sociální soudržnosti atd.

Na úrovni vnitrostátní není princip komplexní a integrované ochrany výslovně definován. Stal se však součástí vnitrostátního právního řádu České republiky, a to prostřednictvím právních předpisů, v nichž se tento princip projevuje. V této souvislosti lze uvést například, stavební zákon, zákon o integrované prevenci, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Do stavebního zákona jsou požadavky na komplexní a integrovanou ochranu životního prostředí inkorporovány jednak formou obecných požadavků na zákonnost postupu orgánů územního plánování a stavebních úřadů, jednak stanovením aplikační přednosti zákona o ochraně životního prostředí před ustanoveními stavebního zákona, integrací orgánů ochrany životního prostředí do jednotlivých postupů stanovených stavebním řádem. Tato forma promítnutí principu komplexní a integrované ochrany je stanovena například v ustanovení § 29 odst. 4 stavebního zákona, který v souvislosti s vytvářením územně analytických podkladů odkazuje na Ministerstvo životního prostředí: „Územně analytické podklady pro území kraje a jejich aktualizace pořizuje krajský úřad s využitím územně analytických podkladů pro správní obvody obcí s rozšířenou působností a předkládá je k projednání zastupitelstvu kraje v rozsahu a formě stanovené prováděcím právním předpisem. Krajský úřad zašle ministerstvu a Ministerstvu životního prostředí územně analytické podklady pro území kraje do 6 měsíců od lhůty stanovené pro jejich pořízení nebo aktualizaci.“ Princip komplexní a integrované ochrany je také ve stavebním zákoně vyjádřen formou posuzování vlivů, koncepcí a záměrů na životní prostředí.<sup>156</sup>

S praktickou aplikací a užitím principu komplexní a integrované ochrany je stále spojena řada nezodpovězených otázek. Mezi nejčastěji skloňované, patří otázky typu: Kdo je objektem integrace? Komu je adresovaná? Jaká jsou kritéria pro aplikaci tohoto principu? Sporné jsou rovněž otázky týkající se dohledu nad dodržováním principu komplexní a integrované ochrany. Na úrovni Evropské unie představuje princip integrace důležitou součást při formulování politik a při přijímání právních předpisů. Princip by měl být vykládán takovým způsobem, aby na politiku životního prostředí nebylo nahlíženo jako na samostatný sektor. Pravidla politik životního prostředí by měla být horizontální a měla by dosahovat na všechny oblasti, které ovlivňují životní prostředí. Co se týká otázky adresnosti

---

<sup>156</sup> ŠKÁBOVÁ, K. *Uplatňování zásad ochrany životního prostředí ve vybraných zákonech ČR*. Praha, 2008. 128 s. Rigorózní práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí, str. 52

principu, vyvstává mezi odborníky debata, zda je integrace závazná pouze na úrovni Evropské unie, nebo zavazuje i jednotlivé členské státy. V souvislosti s tímto se domnívám, že princip integrace, tak jak vyplývá z článku 6 SES, je závazný pro členské státy, kdy tato povinnost vyplývá především z ustanovení článku 10 SES, který říká, že: „Členské státy přijmou veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Usnadňují mu plnění jeho poslání. Zdrží se jakýchkoliv opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů této smlouvy.“

### **Shrnutí:**

Princip komplexní a integrované ochrany vyjadřuje myšlenku, že životní prostředí, jako ucelená soustava jednotlivých složek, živých i neživých organismů, které se v něm nacházejí, představuje určitou jednotu, která musí být chráněna komplexně. Veškeré části a složky životního prostředí jsou vzájemně propojeny a vzájemně se ovlivňují a vyvažují. Jednota životního prostředí tedy znamená, že ochrana životního prostředí musí začínat u jednotlivých částí životního prostředí, individuálních složek a tento způsob představuje možnost poskytnout ochranu životnímu prostředí jako celku, a to s ohledem na zmiňované těsné propojení jednotlivých složek životního prostředí. Komplexní přístup k ochraně životního prostředí je jeden ze základních požadavků pro zajištění trvale udržitelného rozvoje. Pro zajištění integrované ochrany životního prostředí je nezbytné, aby docházelo k soustředěnému působení všech dostupných prostředků, které má společnost k dispozici, a to právních i neprávních, tedy například technických, ideologických, vzdělávacích a výchovných a tímto způsobem bylo životní prostředí chráněno. Výše specifikované působení by mělo být zejména vyvážené a cílené. Ochrana životního prostředí tak nemůže být účinná, pokud se životní prostředí a jeho ochrana nestane součástí každodenní politiky ústředních i regionálních orgánů, nebude-li zakomponována do ekonomických mechanismů, které motivují aktivity jednotlivých subjektů a nebude-li společenské vědomí formováno tak, že se toto stane jednou z nejvyšších hodnot každého člověka.<sup>157</sup> Princip komplexní a integrované ochrany představuje určitý politický princip, nikoliv princip právní, který reprezentuje

---

<sup>157</sup> PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., DUDOVÁ, J., JANČÁŘOVÁ, I., TKÁČIKOVÁ, J. *Právo životního prostředí*, 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2009, str. 25.

## Princip komplexní a integrované ochrany

velmi důležité pravidlo při formulování politik životního prostředí, jakožto i při tvorbě a přijímání právních předpisů ochrany životního prostředí.



### 3.6 Princip informovanosti a účasti veřejnosti

Princip informovanosti a účasti veřejnosti představuje princip práva, který je zakotven v mnoha právních předpisech. Jedná se o obecný právní princip, který se neobjevuje pouze v oblasti ochrany životního prostředí, ale rovněž v ostatních oblastech a odvětvích práva. Je to princip, který vyjadřuje způsob ochrany životního prostředí. Ochrana zájmů společnosti a veřejných zájmů, tedy zájmů společnosti je primárně zajišťována orgány moci výkonné, tj. orgány veřejné správy. Jak název „veřejný zájem“ sám o sobě vypovídá, jedná se o zájem všem lidem společný, a je tedy více než důležité, aby se na těchto zájmech nepodílela pouze úzká skupina osob, kterým je dána pravomoc o nich rozhodovat, ale je nezbytné zajistit možnost účasti veřejnosti. Dostatek informací o stavu životního prostředí a o všech okolnostech týkajících se životního prostředí, jakožto i o metodách a dalších opatřeních přijímaných při realizaci státní ekologické politiky, je hlavním předpokladem pro možnost účasti veřejnosti ve všech fázích řízení ochrany životního prostředí. Informovanost veřejnosti je základním předpokladem pro chování člověka v souladu s požadavky ochrany životního prostředí.<sup>158</sup> „Princip informovanosti a účasti veřejnosti vychází z předpokladu, že je-li ochrana životního prostředí veřejným zájmem a má-li každý právo na příznivé životní prostředí, musí mu být právními normami zajištěna možnost se na této ochraně podílet.,“<sup>159</sup> kdy takováto účast veřejnost by měla být zejména efektivní, tj. ve smyslu možnosti veřejnosti podílet se na rozhodování a kontrolovat kompetence rozhodujících orgánů.<sup>160</sup> Na úrovni mezinárodní, umožňují informace rozpoznávat, zda jednotlivé státy dodržují své právní závazky na úseku ochrany životního prostředí.

Obsah principu informovanosti a účasti veřejnosti lze promítnout do třech základních podoblastí, forem:

- Přístup veřejnosti k informacím o stavu životního prostředí a o činnostech které je ovlivňují.

---

<sup>158</sup>KRUŽÍKOVÁ, E. *Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře, 1997

str.112

<sup>159</sup>DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007

str. 52

<sup>160</sup>PEKÁREK, M., JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, str 28

- Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí v užším smyslu-účast na postupech a řízeních v souladu s právními předpisy. Předpisy, které zejména toto právo veřejnosti zakotvují jsou např. zákon o ochraně přírody a krajiny<sup>161</sup>, stavební zákon, zákon o vodách.<sup>162</sup>
- Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí v širším smyslu-další formy účasti veřejnosti, jako například uzavírání veřejnoprávních smluv, členství ve sdruženích na ochranu přírody.

### 3.6.1 Vyjádření principu informovanosti a účasti veřejnosti v pozitivním právu

Na mezinárodní úrovni je princip informovanosti a účasti veřejnosti vyjádřen například ve Stockholmské deklaraci, která v roce 1972 zakotvila ve svém principu č. 2, tzv. „volný tok aktuálních vědeckých poznatků a předávání zkušeností“. Světová charta přírody v roce 1982 rozšířila rozsah povinností vztahujících se k právu na informace, kdy vyzývala k rozšíření vědeckých poznatků, monitorování přírodních procesů a ekosystémů a přímou účast všech osob na rozhodování o otázkách ochrany životního prostředí.<sup>163</sup> Koncem 80-tých let došlo k ještě vyššímu nárůstu dohod požadujících zvýšení zapojení veřejností a větší množství poskytovaných informací. Takováto situace nastala především díky havárii v Sevesu v roce 1976,<sup>164</sup> havárii v Bhópálu v roce 1984<sup>165</sup> a rovněž havárii v Černobyli v roce 1986.<sup>166</sup> Po těchto událostech vyvstala

---

<sup>161</sup> Ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

<sup>162</sup> Ustanovení § 115 zákona č. 254/2001 Sb., vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>163</sup> SANDS, P. *Principles of international environmental law*. Cambridge: Cambridge university press, 2003, str. 827

<sup>164</sup> Průmyslová havárie se stala v červenci roku 1976, v malé chemické továrně, přibližně 25 km od Milána, v Lombardii provincii severo-západní Itálie. Chemička švýcarské firmy Givaudan, byla součástí koncernu Hoffmann-Leroche, vyráběla herbicid TCP. Během havárie, došlo k úniku do ovzduší téměř 2 kg dioxinu a zamoření téměř dvou tisíc hektarů půdy v okolí. Na následky otravy onemocnělo téměř 200 obyvatel.

<sup>165</sup> Průmyslová havárie se stala v prosinci roku 1984 v indickém Bhópálu a to v chemičce americké firmy Union Carbide a je považována za jednu z největších průmyslových havárií v dějinách. Během havárie uniklo z továrny téměř 40 tun jedovatých chemických látek, mezi nimi například kyanovodík. Přibližný počet smrtelných obětí této havárie je 20 tisíc lidí.

<sup>166</sup> Havárie jaderné elektrárny se stala v dubnu roku 1986 v Černobyli ve Svazu sovětských socialistických republik (SSSR), (dnešní Ukrajina) a je považována za největší jadernou nehodu v historii jaderné energetiky. Paradoxem této havárie je, že nenastala v běžném provozu, ale při provádění experimentu v mimořádném režimu, kdy byl jaderný reaktor odstavován z provozu. Hlavní příčinou nehody byl především lidský faktor, kdy experiment nebyl řízen profesionálními experty, ale pouze elektrotechniky. Navíc bezpečnostní opatření v elektrárně byla podle některých zdrojů velmi nedostatečná a hlavní důraz byl kladen především na splnění předepsaného plánu, než na zdraví a bezpečnost osob. Při havárii došlo k úniku radioaktivity z reaktoru, který trval 10 dní, přičemž do ovzduší unikl především,

velmi urgentní potřeba řešit situaci ohledně dostatku informací v případě nouzových stavů. Havárie v Černobylu je jasným příkladem situace, kdy v případě nehody nebyl znám dostatek informací a dokonce byly některé informace veřejnosti zatajovány. V den výbuchu elektrárny nedošlo ve městě Pripjat', nacházejícím se v těsné blízkosti elektrárny, k evakuaci osob, ani k podání informace o tom, že v bezprostřední blízkosti probíhá likvidace následků havárie a že hrozí radioaktivní zamoření. Hlavním cílem ze strany SSSR bylo nehodu co nejvíce zamaskovat. Například jódové tablety byly na místě havárie podávány se zpožděním až 3 dní, aby nevznikala panika. Rovněž za hranice SSSR se informace o výbuchu dostala až za dva dny poté a do Československa dorazila dokonce až v nočních zprávách, dne 29. dubna.

Mezi další dokumenty z oblasti mezinárodního práva, které upravují princip informovanosti a účasti veřejnosti patří například Úmluva o včasném oznamování jaderné nehody<sup>167</sup> přijatá Mezinárodní organizací pro atomovou energii ve Vídni v roce 1986, zavazující státy k včasnému hlášení jaderných havárií, které mohou mít nadnárodní přesah a postihovat i ostatní státy. Státy mají povinnost nahlásit čas, polohu, množství radiace a ostatní data důležitá pro vyhodnocení závažnosti situace. Tyto údaje musí státy nahlásit přímo zasaženým státům nebo prostřednictvím Mezinárodní organizace pro atomovou energii. V rámci dohody přijaly rovněž státy disponující jadernými zbraněmi<sup>168</sup> závazek k poskytnutí včasné informace týkající se nehody jaderných zbraní a nehody při testech jaderných zbraní. Další mezinárodní dohodu představuje například Basilejská úmluva z roku 1989, či Evropská směrnice o volném přístupu k informacím o životním prostředí z roku 1990.<sup>169</sup> Evropská směrnice o volném přístupu k informacím o životním prostředí reprezentuje první mezinárodní nástroj zakotvující právo na přístup k informacím o stavu životního prostředí. Směrnice definuje některé pojmy jako například „*informace o životním prostředí*“, <sup>170</sup>*orgány*

---

xenon, krypton, jód. V důsledku havárie či radioaktivního záření zemřelo přibližně 4 tisíce lidí, kdy přesný počet je jen těžko zjištělný, vzhledem k utajování informací ze strany SSSR.

<sup>167</sup> Convention on Early notification of a Nuclear Accident

<sup>168</sup> Čína, Francie, Rusko, Spojené Království a Spojené státy americké

<sup>169</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28.1.2003, o svobodném přístupu k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS

<sup>170</sup> Informace v písemné, zvukové, obrazové, elektronické nebo jiné formě, pojednávající o stavu složek životního prostředí, jako je ovzduší, voda, země, půda, krajina atd., dále o látkách, energii, hluku, záření, odpadu, včetně radioaktivního, emisí, o přijatých či plánovaných opatřeních na úseku ochrany životního prostředí (politiky, plány, právní předpisy a dohody o životním prostředí), o zprávách o provádění

*veřejné správy, žadatel, informace v držení orgánů veřejné správy*“ a další. Dále pak směrnice stanoví několik základních pravidel, které musejí členské státy ve svých právních rádech dodržet. Podle této směrnice mají členské státy povinnost zajistit volný přístup všech fyzických i právnických osob k informacím o stavu životního prostředí, a to bez nutnosti prokázání oprávněného zájmu. Na žádost o poskytnutí informace musí orgán veřejné správy odpovědět co nejdříve, nejpozději však do dvou měsíců od obdržení žádosti. Odmítnutí žádosti je nutné odůvodnit. Informace by měly být poskytovány bezplatně, ale výjimečně je zpoplatnění možné, pokud nepřesáhne určitou přiměřenou částku. Důležitým aspektem vyplývajícím ze směrnice je rovněž právo na přezkoumání rozhodnutí o bezdůvodném odmítnutí žádosti, ignoraci žádosti, nedostatečném zodpovězení, a to u stejného nebo odlišného orgánu veřejné správy a mimo jiné také možnost přezkumu nezávislým nestranným subjektem stanoveným podle zákona.<sup>171</sup> Směrnice rovněž stanovuje možnost členským státům a jejich orgánům odmítnout podání informací z konkrétně uvedených důvodů. Důvody pro odmítnutí jsou následující:

- Požadované informace nejsou v držení orgánu veřejné správy;
- Žádost je zjevně nepřiměřená;
- Žádost je formulovaná příliš obecně;
- Žádost se týká materiálů ve fázi zpracování či dokončování dokumentů;
- Žádost se týká vnitřní komunikace;
- Poskytnutí informace by mělo nepříznivý vliv na důvěryhodnost řízení u orgánů veřejné správy, na mezinárodní vztahy, veřejnou bezpečnost a národní obranu, na průběh spravedlnosti, na důvěrnost obchodních a průmyslových informací, na důvěrnost osobních údajů.

Směrnice je hlavním dokumentem evropského práva upravujícím přístup k informacím. Existuje však rovněž velké množství směrnic obsahujících dílčí ustanovení vztahující se k právu na informace. Jsou jimi například směrnice č. 84/360/EHS, o boji proti znečištění ovzduší průmyslovými podniky, směrnice č. 85/337/EHS, o posuzování vlivu některých veřejných, nebo soukromých projektů na životní prostředí, nebo

---

právních předpisů, o analýzách nákladů a přínosů učiněných či plánovaných opatřeních, o stavu lidského zdraví a bezpečnosti

<sup>171</sup>Článek č. 6 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28.1.2003, o svobodném přístupu k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS

směrnice č. 82/501/EHS, o prevenci velkých průmyslových havárií. Deklarace z Ria de Janeiro, která je již mnohokrát v této práci zmiňovaná, také pojednává o právu na informace a upravuje přístup veřejnosti na řešení otázek veřejného zájmu. Deklarace posuzuje otázku přístupu k informacím celkem ve čtyřech svých principech. Požaduje především výměnu znalostí a informací, individuální přístup k informacím o stavu životního prostředí, zvýšení povědomí veřejnosti o životním prostředí, oznamování nouzových situací, a přednostní a včasné oznámení o možných nebezpečných aktivitách, které by mohly ohrozit životní prostředí.

Na úrovni Evropské unie je princip informovanosti a účasti veřejnosti upraven v jednom z nejvýznamnějších a nejčastěji zmiňovaných dokumentů, kterým je Úmluva Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, známá pod názvem tzv. „Aarhuská úmluva“, <sup>172</sup>která byla přijata v červnu 1998 na 4. ministerské konferenci Životního prostředí pro Evropu v dánském Aarhusu. Úmluva je založena na třech základních pilířích, kterými jsou: přístup k informacím, účast veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí, přístup ke spravedlnosti a právní úpravě, tedy možnost obracet se ve věcech životního prostředí na nezávislý orgán zřízený zákonem. Úmluva nastiňuje některé inovace, které doplňují a rozšiřují požadavky stanovené ve Směrnici o volném přístupu k informacím. Úmluva především zavazuje smluvní strany, aby zajistily, že orgány státní správy umožní přístup k informacím o stavu životního prostředí bez nutnosti prokázání konkrétního zájmu a bez nepřiměřených poplatků, klade tedy důraz na aktivní přístup veřejné správy k poskytování informací. V Úmluvě je také snížena doba, do kdy je nutné informaci poskytnout, na maximum jednoho měsíce ode dne podání žádosti. Aarhuská úmluva byla do vnitrostátního právního řádu implementována zákonem o životním prostředí a rovněž zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jako „zákon o svobodném přístupu k informacím“). V souvislosti s ustanoveními Aarhuské úmluvy, jakožto i se zákonem o svobodném přístupu k informacím, judikoval Nejvyšší správní soud v Brně v roce

---

<sup>172</sup> Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (Aarhuská úmluva), dostupná též na <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

2010,<sup>173</sup> že stát nesmí zatajovat informace o tom, komu prominul daň, finanční úřady, jakožto i Ministerstvo financí musí žadatelům podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytnout údaje o tom komu a v jaké výši daňovou povinnost odpustily.<sup>174</sup>

Na úrovni sekundárního práva, obsahujícího dílčí úpravu dané problematiky, byly přijaty následující právní dokumenty: směrnice č. 85/337/EHS o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, směrnice č. 2001/42/EHS o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, směrnice č. 2003/35 o účasti veřejnosti při vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí, směrnice č. 96/61/EC o integrované prevenci a omezování znečištění (IPPC směrnice), směrnice č. 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.<sup>175</sup>

Z judikatury, která posuzovala příklad odmítnutí podání informace, je vhodné zmínit například Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10.7.2006, č. 9101/03, ve věci sdružení Jihočeské matky ca Česká republika, kdy občanskému sdružení nebyl povolen přístup k dokumentům a plánům týkajícím se jaderné elektrárny Temelín. Soud v této věci dospěl k závěru, že nedošlo k porušení čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť ze strany českých orgánů veřejné správy bylo odmítnutí přístupu k informacím dostatečně zdůvodněno: Česká republika argumentovala ochranou obchodního tajemství, národní bezpečnosti (hrozba teroristického útoku) a ochranou veřejného zdraví. Soud nicméně uvedl, že v těchto

<sup>173</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky z 1.6.2010, č.j.5 As 64/2008-155

<sup>174</sup> Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v Brně konkrétně posuzoval kasační stížnost teplického občanského sdružení OSMPB proti verdiktu Krajského soudu v Plzni. Sdružení se podle informačního zákona obrátilo na finanční úřad v Plzni. Chtělo vědět, komu a v jaké výši úřad prominul zaplacení takzvaného příslušenství daně v roce 2005. Úřad odmítl informace poskytnout s odůvodněním, že nemůže šířit údaje o majetkových poměrech konkrétních lidí, které získal na základě zákona o daních. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu však dospěl k závěru, že ochrana údajů o majetkových poměrech příjemců veřejných prostředků je oproti jiným osobám zákonem oslabena. Zájem na transparentním poskytování veřejných prostředků jednotlivcům a na účinné veřejné kontrole chování daňové správy zde převažuje nad jinými zájmy, tvrdí soudci. Lidé, kterým stát odpouští daň, jsou podle NSS v podstatě příjemci státních peněz. Prominutí daně či jejího příslušenství je nutno považovat za poskytnutí veřejných prostředků. Ještě v roce 2008 přitom Nejvyšší správní soud vynesl rozhodnutí v jiném duchu. Tehdy uvedl, že finanční úřady údaje o daňových úlevách jiných lidí poskytovat nemusejí, protože informace o platbách a úlevách patří k osobním údajům.

<sup>175</sup> TVARDÍKOVÁ, T. *Principy ochrany životního prostředí a jejich uplatňování v mezinárodním, evropském komunitárním a českém právu*. Praha, 2007. 74 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí, str. 56

případech je možné uvedený článek Úmluvy aplikovat. Zároveň však zdůraznil, že žádost o přístup k informacím výhradně technického charakteru o zařízení na výrobu jaderné energie není záležitostí veřejného zájmu. Právo na přístup k dokumentům veřejné správy není absolutní a může být omezeno ve smyslu čl. 10 odst. 2 Úmluvy.

Právo na informace je na úrovni vnitrostátní vyjádřeno v zákoně nejvyšší právní síly, a to v článku 17 Listiny základních práv a svobod, v oddíle práv politických, zaručujících právo na informace, povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti, jakožto i deklarující hranice práva na informace, které spočívá v možném omezení tohoto práva v případě nutnosti ochrany práv a svobod druhých, bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti, či ochrany veřejného zdraví a mravnosti. Obecné právo na informace, tak jak je vyjádřeno v článku 17 LZSP, je pro oblast životního prostředí vyjádřeno konkrétně v čl. 35 odst. 2 LZSP, který deklaruje: „*právo každého na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů*“. Práva na informace se lze v souladu s článkem 41 odst. 1 LZSP domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů, kterými jsou zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jako „*zákon o svobodném přístupu k informacím*“), který dle ustanovení § 1 upravuje „*podmínky práva svobodného přístupu k informacím a stanoví základní podmínky, za nichž jsou informace poskytovány*“, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (dále jako „*zákon o právu na informace o životním prostředí*“),<sup>176</sup> který upravuje tři základní způsoby poskytování informací orgány veřejné správy:

- Zpřístupňování informací na základě žádosti.
- Zpřístupňování informací prostřednictvím elektronických databází.
- Environmentální vzdělávání, výchova a osvěta.

S principem informovanosti velmi úzce souvisí **princip účasti veřejnosti**. Základním předpokladem participace veřejnosti na ochraně životního prostředí, jakožto i na rozhodování o způsobech ochrany životního prostředí jsou včasné, úplné a dostupné informace. Princip č. 10. Deklarace z Ria de Janeiro považuje účast veřejnost na rozhodování otázek ochrany životního prostředí za jeden ze zásadních principů správy

---

<sup>176</sup> Ustanovení § 1 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

životního prostředí.<sup>177</sup> Princip se rovněž objevil v Aarhuské úmluvě kde se stal součástí tří hlavních pilířů této úmluvy,<sup>178</sup> a jako takový vychází z principu 10. Deklarace z Ria. Podle druhého pilíře Aarhuské úmluvy mají orgány veřejné správy povinnost poskytovat přesné, správné a včasné informace veřejnosti v dostatečném předstihu ke zvážení celé problematiky. Účast veřejnosti musí být umožněna již od počátku řízení, tedy ještě ve fázi, kdy stále existuje možnost zvážit různé alternativy řešení. Orgán veřejné správy musí při svém konečném rozhodování vzít v úvahu i výsledek účasti veřejnosti a je povinen veřejnost o daném rozhodnutí informovat. V případě, že orgán veřejné správy nezohlední názor veřejnosti, je povinen zdůvodnit, proč tak neučinil. Účast veřejnosti však neznamená právo všech občanů účastnit se veškerých rozhodovacích procesů. Účastnit se mohou pouze osoby dotčené daným problémem, jakožto i nestátní neziskové organizace činné v oblasti životního prostředí. Situace, v nichž je veřejnost oprávněna se účastnit, se týká především čtyř typů rozhodnutí. Jedná se o vydání povolení pro určitý typ činnosti nebo zařízení, které jakožto rozhodování veřejnosti o specifických činnostech upravuje článek 6. Aarhuské úmluvy. Daný typ účasti veřejnosti se týká především rozhodování o konkrétních stavbách, které by mohly mít vliv na životní prostředí.<sup>179</sup> Veřejnost má v rámci své účasti na těchto řízeních právo být včas a přiměřeně informována o určitém druhu skutečností týkajících se řízení, musí jí být poskytnuta dostatečná lhůta na přípravu na jednotlivá stadia řízení, musí mít možnost účastnit se již prvotní fáze řízení, musí mít právo podávat připomínky a právo na začlenění připomínek do závěrečného rozhodnutí. Jiným typem rozhodování, do něhož má být veřejnost zapojena je příprava plánů a programů v oblasti životního prostředí. Aarhuská úmluva dává smluvním státům možnost výběru způsobu zapojení veřejnosti do tohoto typu rozhodování, klade však požadavek spravedlnosti a

---

<sup>177</sup> Princip č. 10 Deklarace z Ria de Janeiro deklaruje že, otázky životního prostředí se řeší lépe za účasti všech dotčených občanů. Na národní úrovni, by měl každý jednotlivec mít vhodný přístup k informacím o životním prostředí, které jsou známy orgánům veřejné moci, rovněž informace o nebezpečných materiálech a o aktivitách v jejich obcích a možnost účastnit se rozhodování o otázkách ochrany životního prostředí. Státy by měli umožnit a podporovat povědomí veřejnosti o životním prostředí a o možnosti jejich účasti na rozhodování, tím, že jim zpřístupní informace.

<sup>178</sup> Aarhuská úmluva obsahuje tři základní pilíře. Kromě zvýšení účasti veřejnosti na rozhodování o otázkách ochrany životního prostředí to jsou rovněž zabezpečení účinného přístupu k informacím o stavu životního prostředí a zajištění existence možnosti přezkumu všech rozhodnutí, jednání či opomenutí učiněnými v souvislosti s úmluvou či s jiným národním právem životního prostředí, tj. zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí

<sup>179</sup> Např. stavba dolů, zalesňování či odlesňování pozemků



transparentnosti při rozhodování a účasti veřejnosti.<sup>180</sup> Dalším typem rozhodování je příprava politik v oblasti životního prostředí, kdy účast veřejnosti se může jevit poněkud problematická, a to z důvodu velké obecnosti a neurčitosti takových programů, jakožto i z důvodu širší znalosti kontextu právního a politického. Přesto však jsou smluvní státy Aarhuské úmluvy povinny dle článku 7 této úmluvy umožnit veřejnosti účast na přípravě politik, a to v přiměřeném rozsahu. Článek 8 Aarhuské úmluvy pak definuje nutnost účasti veřejnosti při přípravě právních předpisů,<sup>181</sup> kdy by veřejnosti měl být poskytnut dostatek času pro účinnou účast, návrh by měl být publikován a dále pak musí pro veřejnost existovat možnost návrh připomínkovat, a to buď přímo, nebo prostřednictvím veřejných orgánů.<sup>182</sup>

Ústavní základ práva účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech představuje článek 18 LZSP upravující právo petiční, článek 19 LZSP upravující právo shromažďovací, čl. 20 LZSP upravující právo spolčovací, čl. 21 LZSP upravující právo podílet se na správě věcí veřejných. Účast veřejnosti na správních a jiných řízeních je upravena zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem (dále jako „*správní řád*“), který představuje úpravu obecnou.<sup>183</sup> Povinnost správních orgánů poskytovat informace o jednotlivých řízeních nestanovuje správní řád v jediném ustanovení, ale navazuje na určitá konkrétní

---

<sup>180</sup> Příkladem jsou plány pro využití a rozvoj území, plány v dopravě, plány v energetice, plány odpadového hospodářství apod., SEA (Strategic Environmental Assessment)-Posuzování vlivů na životní prostředí-veřejnost je do posuzování vlivu na životní prostředí zapojena na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů-podle něj musí proběhnout minimálně jedno veřejné projednání koncepce spolu s dokumentací vyhodnocení jejich vlivů na životní prostředí. Veřejné projednání návrhu koncepce včetně vyhodnocení SEA se koná nejdříve 30 dní po předložení návrhu koncepce příslušnému úřadu, musí být nahráváno a musí o něm být pořízen zápis. Povinná účast na veřejném projednání platí pro předkladatele koncepce, pro zpracovatele SEA a pro příslušný úřad. Ve lhůtě 5 dní od veřejného projednání pak může každý své vyjádření k návrhu koncepce příslušnému úřadu.

<sup>181</sup> V České republice upravují možnost připomínkovat nařízení, vyhlášky a zákony Legislativní pravidla vlády. Návrhy právních předpisů jakožto i věcný záměr zákona se uveřejňuje způsobem umožňující dálkový přístup v Knihovně připravované legislativy Úřadu vlády. Připomínkovat je možno prostřednictvím tzv. připomínkových míst, kterými jsou například Ministerstva, Jiné ústřední orgány státní správy, Kancelář prezidenta republiky, Kancelář poslanecké sněmovny atd. a to ve lhůtě 15 pracovních dní od zveřejnění návrhu (20 pracovních dní v případě připomínkování zákona). Připomínky musejí být formulovány jednoznačně a konkrétně, musejí být odůvodněny a v případě, že je požadována náhrada určité části textu, musí být navržena nová formulace. Pokud se jedná o připomínky podstatné, ty mohou být podávány pouze prostřednictvím orgánů veřejné správy. Předkladatelé právního předpisu však nejsou povinni připomínky s veřejností projednávat, mohou tak učinit na základě vlastní iniciativy.

<sup>182</sup> Oficiální stránky Aarhuské úmluvy v České republice: <http://www.ucastverejnosti.cz>

<sup>183</sup> TVARDÍKOVÁ, T. *Principy ochrany životního prostředí a jejich uplatňování v mezinárodním, evropském komunitárním a českém právu*. Praha, 2007. 74 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí, str. 56

rozhodnutí, u nichž je specifikován a adresát a způsob, kterým správní orgán informace poskytuje. Rovněž rozsah informací a jejich škála se liší případ od případu. Mezi základní informace patří údaje o zahájení řízení, kdy o tomto uvědomuje správní úřad všechny jemu známé účastníky. Další základní informací je určení lhůty pro navrhování důkazů, nařízení ústního jednání, rozhodnutí, odvolání, usnesení o určení lhůty.<sup>184</sup> Správní řád rovněž upravuje možnost podávat připomínky veřejnosti, avšak odlišně od Aarhuské úmluvy toto právo umožňuje pouze účastníkům řízení, zatímco Aarhuská úmluva dává možnost každému podávat připomínky. Správní řád je modifikován zákony speciálními, složkovými, které upravují různé typy řízení pro konkrétní oblasti ochrany životního prostředí. Konkrétní oblastí ochrany životního prostředí, kde je princip účasti veřejnosti aplikován je zejména ochrana vod, ochrana přírody krajiny, ochrana veřejného zdraví, územní plánování a proces posuzování vlivů na životní prostředí.

Řízení, jejichž předmětem je ochrana vod, je upraveno zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých dalších zákonů. Takového řízení se mohou účastnit občanská sdružení, jejichž programem je ochrana životního prostředí. Sdružení musí nejprve požádat o to, že má zájem být účastníkem některého z řízení podle vodního zákona a poté jsou mu doručována oznámení o konaných ústních jednáních a další informace týkající se konkrétních řízení. Nejčastějšími řízeními, kterých se veřejnost účastní, jsou aktualizace plánů oblasti povodí. Dalším sektorovým zákonem obsahujícím úpravu veřejnosti je zákon o integrované prevenci, který upravuje integrovanou prevenci, jejímž cílem je ochrana životního prostředí jako celku před průmyslovým a zemědělským znečištěním, regulací provozu některých zařízení, které jsou uvedeny v příloze č. 1 tohoto zákona.

Další sektorový zákon, který pracuje s principem informovanosti a účasti veřejnosti je stavební zákon, který podrobněji upravuje účast veřejnosti, avšak různým způsobem pro konkrétní řízení, kterými jsou **územní plánování, územní řízení a stavební řízení**. Stavební zákon deklaruje povinnost správních orgánů vůči veřejnosti, včetně dotčených vlastníků i občanských sdružení, oznamovat projednávání územně plánovací dokumentace veřejnou vyhláškou. Občané mají v prvotní fázi, tedy při projednávání

---

<sup>184</sup> Tamtéž str. 62

územně plánovací dokumentace, právo vznášet **připomínky**. Připomínky je oprávněn vznášet každý, nejen účastník řízení, avšak musí tak učinit v zákonné lhůtě. Další možnost účasti veřejnosti v rámci územního plánování je možnost vznášet **námítky**, ke kterým jsou však oprávněny pouze osoby uvedené ve stavebním zákoně.<sup>185</sup> Osobami, které mohou podat námítky proti územnímu plánu, jsou vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch. Kromě shora uvedených může námítky podávat rovněž „**zástupce veřejnosti**“, kterým může být fyzická či právnická osoba<sup>186</sup>způsobilá k právním úkonům, zmocněná určitým počtem obyvatel uplatňujících věcně shodnou připomínku.<sup>187</sup> Pro zvolení zástupce veřejnosti je nutné splnit následující podmínky:

- zástupce veřejnosti musí být zmocněn nejméně jednou desetinou občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územního plánu, regulačního plánu nebo zásad územního rozvoje;
- zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje, nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 200 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje. V případě, že je územně plánovací dokumentace vydaná formou opatření obecné povahy, lze ji napadnout v přezkumném řízení, eventuálně žalovat ve správním soudnictví v souladu se zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů.

V rámci územního řízení je rovněž možné, aby každý uplatňoval své připomínky.

**Námítky** jsou však oprávněni vznášet pouze účastníci řízení, kterými jsou:

- žadatel;
- obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn;
- vlastník pozemku, nebo stavby na které má být požadovaný záměr uskutečněn;

---

<sup>185</sup> Ustanovení § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>186</sup> Zástupcem veřejnosti může být i občanské sdružení

<sup>187</sup> Ustanovení § 23 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

- osoby, jejichž vlastnické, nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám, anebo sousedním pozemkům, nebo stavbám na nich, může být územním rozhodnutím přímo dotčeno;
- osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis;
- společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu<sup>35)</sup>.

V případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, je oprávněn také vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu. Účastníci mohou podávat námítky k územnímu řízení nejpozději při veřejném ústním projednání, přičemž se nesmí jednat o námítky, o nichž již bylo rozhodnuto při vydání územního či regulačního plánu. Aby bylo možné námítky podávat, je nezbytné, aby veřejnost byla nejprve o záměru a o připravovaném ústním jednání informována. Stavební zákon<sup>188</sup> stanovuje povinnost pro stavební úřad oznámit zahájení územního řízení a nařízení veřejného ústního jednání. Konání veřejného ústního jednání je nutné oznámit nejméně 15 dní předem. Žadatel o vydání územního rozhodnutí zajistí bezodkladné vyvěšení informace o jeho záměru a o tom, že podal žádost o vydání územního rozhodnutí, a to poté co bylo nařízeno veřejné ústní jednání. Až do konání veřejného ústního jednání musí být tato informace vyvěšena na místě určeném stavebním úřadu, nebo na vhodném veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, kde má být záměr uskutečněn. Součástí informace je grafické vyjádření záměru, popřípadě jiný podklad, z něhož lze usuzovat na architektonickou a urbanistickou podobu záměru a na jeho vliv na okolí. Pokud žadatel uvedenou povinnost nesplní, stavební úřad nařídí opakované veřejné ústní jednání. V případě stavebního řízení je opět důležité rozlišovat účastníky řízení a ostatní osoby. Stavební zákon považuje za účastníka řízení zejména stavebníka, vlastníka stavby, kde má být provedena změna či úprava, vlastníka pozemku kde má být provedena úprava, vlastníka sousedního dotčeného pozemku atd.<sup>189</sup> Rozlišení účastníků řízení není relevantní pro ohlašování staveb, kdy ohlašovaná stavba musí být v souladu s územně plánovací dokumentací a stavebník musí pouze informovat vlastníky sousedních pozemků a staveb na nich, kdy tito mohou oznámit stavebnímu úřadu své

---

<sup>188</sup> Ustanovení § 87 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>189</sup> Ustanovení § 109 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

námítky, a to ve lhůtě 15 dní. Při zahájení stavebního řízení je toto oznamováno pouze účastníkům řízení, nejméně 10 dní před konáním ústního jednání. Následný výsledek stavebního řízení je oznamován účastníkům veřejnou vyhláškou. Pouze účastníci řízení mohou v rámci stavebního řízení podávat námítky, které se ale musejí směřovat pouze k projektové dokumentaci, ke způsobu provádění a užívání stavby, k požadavkům dotčených orgánů a jen za předpokladu, že jsou dotčena vlastnická či věcná práva účastníka řízení<sup>190</sup>.

Problematikou stavebního řízení a jeho účastníků se zabýval rovněž Nejvyšší správní soud v souvislosti s občanskými sdruženími, kterým stavební zákon nepřiznává postavení účastníků řízení. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. května 2010, č.j.: 5 As 41/2009-91 určil, že „*ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se vztahuje na všechna správní řízení podle stavebního zákona, pokud při nich mohou být dotčeny zákonem chráněné zájmy ochrany přírody a krajiny, tzn. že občanská sdružení mají právo na základě zákona o ochraně přírody a krajiny účastnit se i stavebních řízení, přestože stavební zákon je jako účastníky výslovně nezmiňuje*“.<sup>191</sup>

Dalším sektorem, kde je možné se setkat s posuzovaným principem, představuje oblast posuzování vlivů na životní prostředí. Vnitrostátním předpisem, který tuto oblast upravuje, je zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. V rámci posuzování vlivů záměru na životní prostředí a v souladu se zákonem EIA je veřejnosti umožněna účast na řízení, a to zejména konzultativní, prostřednictvím podávání **písemných vyjádření**, které je oprávněn podávat každý. Vyjadřovat se může k oznámení záměru, k dokumentaci, jakožto i k posudku, a to ve stanovené lhůtě. Příslušný úřad, který provádí posuzování vlivu záměru na životní prostředí je povinen zveřejňovat informace na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků, na internetu a nejméně ještě jedním z obvyklých způsobů, tj. například v místním tisku, rozhlase atd.<sup>192</sup> Příslušný úřad má povinnost průběžně zveřejňovat informace o výsledcích jednotlivých etap procesu, zejména o tom, kdy je možno nahlížet do dokumentů pořízených během

---

<sup>190</sup> Ustanovení § 114 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>191</sup> Dostupné též na <http://www.ucastverejnosti.cz>

<sup>192</sup> Ustanovení § 16 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

procesu, o dokumentaci a posudku a o návrhu koncepce a o tom, kdy je možno do nich nahlížet. Dále pak je povinen informovat o místě a času konání veřejného projednání, vše na úřední desce a na internetu v informačním systému EIA.<sup>193</sup> Občané se však nemusí omezit pouze na sledování těchto dokumentů, ale mohou aktivně ovlivnit jejich přípravu prostřednictvím připomínek, komunikací se zpracovatelem dokumentace či posudku nebo konzultací s příslušným úřadem. Na rozdíl od ostatních druhů řízení, není proces EIA omezen při aplikaci principu účasti veřejnosti pouze na účastníky řízení. Při dodržení zákonem stanovených lhůt, se k procesu EIA může vyjádřit každý, buď písemným vyjádřením, nebo účastí při veřejném projednání. V případě, že příslušný úřad obdrží nesouhlasné vyjádření k dokumentaci, či posudku, je jeho povinností zajistit veřejné projednání dané dokumentace či posudku.

### **3.6.2 Aplikace principu informovanosti a účasti veřejnosti**

Aplikace a praktická realizace principu účasti veřejnosti a práva na informace je vesměs veřejností i odborníky vnímána pozitivně. Účast veřejnosti přináší značné výhody v podobě kvalitnějších rozhodnutí, díky kontrolovanějším postupům řízení, čímž je posilována legitimita rozhodnutí a dochází tak k přijímání relativně kompromisních řešení. Důležitým prvkem je také pocit veřejnosti, že se mohou pomocí své účasti spolupodílet na rozhodování, čímž je posilována demokracie a celková stabilita ve společnosti. Kromě výše uvedených pozitivních dopadů, existují rovněž značná negativa. Jedním z negativ je především fakt, že účast veřejnosti je poměrně náročný časový proces, kdy připomínky veřejnosti mohou být nápomocné a konstruktivní pouze v případě, že má veřejnost dostatečné znalosti a povědomí o konkrétní problematice. Existuje určité napětí mezi veřejností a rozhodujícími orgány, kdy veřejnost očekává, vysoký stupeň zapojení svých připomínek do rozhodovacího procesu a rozhodující orgány naopak mohou považovat některé připomínky za bezpředmětné. Dalším problémem mohou být určitá „sociální dilemata“, neboť z pohledu jednotlivce mohou být některá rozhodnutí velmi racionální a perspektivní, avšak nikoliv z hlediska kolektivního. Státní orgány musejí při svém rozhodování dávat přednost hledisku kolektivnímu, nezohlednit zájmy ani připomínky jednotlivců a tím mohou vznikat značné konflikty. Proces, kdy dochází k aplikaci principu informovanosti a účasti

---

<sup>193</sup> <http://tomcat.cenia.cz/eia>

veřejnosti může rovněž přinášet zvýšené náklady a celkové prodražování s tímto spojené.

Obecně lze argumentaci pro aplikaci principu informovanosti a účasti veřejnosti shrnout do třech základních bodů:

- Účast veřejnosti zvýší oprávněnost rozhodnutí a sníží úroveň konfliktů.
- Aplikace principu účasti veřejnosti má preventivní charakter, neboť motivuje občany k vyššímu zájmu o ochranu životního prostředí a k dobrovolnému ekologickému chování.
- Účast veřejnosti zvýší kvalitu rozhodování, protože poskytne vládě informace potřebné pro správné rozhodování a přispěje k soustavné identifikaci problémů a jejich příčin a rovněž přispěje ke zvážení a ohodnocení alternativních strategických možností.
- Prostřednictvím účasti veřejnosti se lidé naučí více o ekologických problémech a mohou tak změnit své chování a návyky.<sup>194</sup>

### **Shrnutí:**

Životní prostředí představuje veřejný statek a jeho ochrana by měla být veřejným zájmem. Za předpokladu, že má být zajištěno právo každého člověka na příznivé životní prostředí, musí být rovněž zajištěna možnost podílet se na jeho ochraně, kdy k zajištění ochrany je nutné znát informace a mít k nim přístup. Nejvýznamnějším dokumentem zabývajícím se právem jednotlivce na informace a na přístup k nim je Aarhuská úmluva, která je založena na třech základních pilířích, tedy na přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí, přístupu ke spravedlnosti a právní úpravě, tedy možnosti obracet se ve věcech životního prostředí na nezávislý orgán zřízený zákonem. Aarhuská úmluva, která zavazuje smluvní strany, aby zajistily, že orgány státní správy umožní přístup k informacím o stavu životního prostředí, bez nutnosti prokázání konkrétního zájmu a bez nepřiměřených poplatků, zakotvuje aktivní přístup veřejné správy k poskytování informací a je do českého právního řádu promítnuta prostřednictvím zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu

---

<sup>194</sup> COENEN, F.H.J.M. *Public participation and better environmental decisions*. Burnaby, BC Kanada: Springer, 2009

k informacím. Princip informovanost a účasti veřejnosti resp. obecné právo každého na informace je rovněž vyjádřeno v ústavní rovině, a to v článku 17 LZPS. Pro oblast životního prostředí je právo na informace vyjádřeno konkrétně v článku 35 odst. 2 LZPS. S principem informovanosti velmi úzce souvisí princip účasti veřejnosti, jehož naplňováním a dodržováním by měla být zajištěna zejména možnost veřejnosti účastnit se nejrůznějších druhů řízení, zejména v počáteční fázi řízení, když existují různé alternativy možností se k těmto, v rámci zákonných mezí a ve formě stanovené právním předpisem, vyjadřovat prostřednictvím připomínek, námitek atd. Při dodržování principu účasti veřejnosti, musí orgán veřejné správy v konečném rozhodování vzít v úvahu i výsledek účasti veřejnosti a veřejnost o daném rozhodnutí informovat, případně zdůvodnit proč názor veřejnosti v daném řízení nezohlednil. Mezi nejčastější situace, kde je aplikován princip účasti veřejnosti, patří například různá povolovací řízení pro některé činnosti či zařízení, které mohou mít vliv na životní prostředí, dále například při přípravě plánů, programů a politik z oblasti životního prostředí. Princip informovanosti a účasti veřejnosti patří mezi velmi důležité právní principy ochrany životního prostředí, neboť nejenže zvyšuje transparentnost v rozhodovacích procesech v oblasti ochrany životního prostředí, ale rovněž pozitivně motivuje občany k osobní angažovanosti při ochraně životního prostředí a k dobrovolnému ekologickému chování

.



### 3.7 Princip ekonomické stimulace

Princip ekonomické stimulace představuje princip práva, který vyjadřuje způsob ochrany životního prostředí, jedná se o princip práva společný všem právním odvětvím a nenachází tedy uplatnění pouze v právu životního prostředí, byť je v této oblasti velmi důležitý a potřebný. Princip ekonomické stimulace se promítá do principu znečišťovatel platí, který představuje určitou konkretizaci principu ekonomické stimulace. *Podstatou principu ekonomické stimulace se musí stát zavedení takových plateb, které bude znečišťovatel považovat z hlediska jejich výše za natolik vysoké, že se mu "vyplatí" vynaložit prostředky na výstavbu a provoz zařízení ohleduplnějšího k životnímu prostředí.*<sup>195</sup>

Ochrana životního prostředí je zajišťována prostřednictvím tzv. **nástrojů ochrany životního prostředí**. Nástroje ochrany životního prostředí se dělí na dvě hlavní skupiny. Skupinou první jsou nástroje přímého působení, jakými jsou především zákazy, příkazy, povolení a souhlasy a do skupiny druhé patří nástroje působení nepřímého, patřící do tzv. mimoprávních nástrojů, kdy právo těmto poskytuje vlastní formu závazného a vynutitelného pravidla chování. Do druhé kategorie patří především nástroje ekonomické. Definice pojmu *ekonomický nástroj* je možno nalézt mnoho. Někteří autoři vidí pod tímto pojmem „opatření, která nabízejí adresátovi hospodářský podnět, aby se choval tak, jak je to z hlediska environmentální politiky žádoucí“,<sup>196</sup> jiní za ekonomický nástroj považují ty, které „působí na chování a rozhodování účastníků trhu ovlivňováním nákladů a užitků spojených s jednotlivými alternativami jejich chování.“<sup>197</sup> Lze tedy shrnout, že ekonomický nástroj je možné obecně definovat jako „nástroj ochrany životního prostředí, jehož funkcí je prostřednictvím ekonomické stimulace vzbudit zájem o ochranu životního prostředí“. **Ekonomické nástroje** jsou významnou skupinou nástrojů ochrany životního prostředí a působí převážně jako doplněk k mnohdy nedostačujícím nástrojům administrativně-právním.<sup>198</sup> Důvodem

<sup>195</sup> VÍCHA, O. *Princip znečišťovatel platí v právu životního prostředí*. Praha, 2011. 12 s. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí

<sup>196</sup> KOŠIČIAROVÁ, S a kol. *Právo životního prostředí. Všeobecná část*. Bratislava, Heuréka, 2002

<sup>197</sup> DIENTSBIER, F. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí (otázky právní)*. Brno, 2006. 171 s. Disertační práce. Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva

<sup>198</sup> Administrativně-právní nástroje jsou především:

řazení ekonomických nástrojů do skupiny druhé, tedy nástrojů nepřímých, je jejich charakteristický znak, a to možnost volby. Stát dává možnost volby chování a podle toho jsou následně uplatňovány, či neuplatňovány ekonomické nástroje. Nepřímá regulace se snaží dosáhnout souladu mezi zájmem ekonomickým a zájmem ekologickým.<sup>199</sup> **Princip ekonomické stimulace je v právu životního prostředí vyjadřován právě prostřednictvím ekonomických nástrojů** ochrany životního prostředí, kdy vychází z poznatku, že ekonomické nástroje příznivě ovlivňují ekologické chování subjektů, neboť ekonomický stimul je stále nejsilnějším motivem k ekologickému chování. Princip stanovuje požadavek, aby ekologické chování bylo zároveň ekonomicky výhodné a i naopak. Aplikací principu ekonomické stimulace se rozumí především a) **uplatňování ekonomických nástrojů** ochrany životního prostředí, jakožto i b) zavádění tzv. **dobrovolných ekonomických systémů**.

Ekonomické nástroje lze kategorizovat různým způsobem. Lze provést dělení například na a) **přímé** a **nepřímé** nástroje, na nástroje b) **pozitivní** a **negativní**, a dále pak rovněž dle c) **formy**. Přímé nástroje se vyznačují charakterem tzv. „*command-and-control*“, tedy „*naříd' a sleduj*“, kdy dochází k mocenskému vynucení určitého ekologického chování. Mezi přímé nástroje lze zařadit limity znečišťování jednotlivých složek životního prostředí, normy,<sup>200</sup> příkazy, zákazy a předpisy ukládající dodržování určitého předepsaného postupu (schvalovací procesy, povolovací procesy, souhlasy).<sup>201</sup> Mezi ekonomické nástroje nepřímé patří ceny, poplatky, granty a dotace, úvěrová politika. Při dělení ekonomických nástrojů z hlediska formy je možné rozlišovat nástroje **platební**, kterými jsou zejména daně a poplatky, **fondy, zálohové systémy, environmentální pojištění, nepřímé finanční podpory**, jako například úvěry.

- 
- ukládání **povinností** ve formě zákazů, příkazů a omezení, povolení
  - **souhlasy** a **stanoviska**, jako předpoklady určité zákonem omezené činnosti
  - **standards**, vyjadřující požadavky na zachování určitého stavu životního prostředí
  - **kategorizace objektů ochrany** a zdrojů ohrožování životního prostředí a kontrola
  - **dozor** jako nástroj prosazování režimu ochrany životního prostředí
  - **výkon rozhodnutí**, jako podmínka pro vynucování rozhodnutí, které není splněno dobrovolně

<sup>199</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, str. 43

<sup>200</sup> Například pracovní normy, hygienické normy atd.

<sup>201</sup> *Udržitelný rozvoj- Ekonomické souvislosti ochrany životního prostředí*, publikováno na: [http://vzdelavani.esf-fp.cz/results/results\\_02/edumat\\_rep/ENM/ENM\\_text.pdf](http://vzdelavani.esf-fp.cz/results/results_02/edumat_rep/ENM/ENM_text.pdf)

Princip ekonomické stimulace se tak v České republice projevuje prostřednictvím níže uvedených ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí<sup>202</sup>:

- **Poplatky za znečišťování a jiné poškozování životního prostředí**
  - poplatky za znečišťování ovzduší;
  - poplatky za vypouštění odpadních vod a vod povrchových;
  - poplatky za ukládání odpadů na skládky.
- **Poplatky za využívání přírodních zdrojů**
  - poplatky za odběr povrchových a podzemních vod;
  - odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu;
  - poplatky za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa;
  - úhrady z dobývacího prostoru a z vydobytých nerostů;
  - poplatky za kácení dřevin.
- **Uživatelské poplatky**
  - poplatky za spotřebu látek poškozujících ozónovou vrstvu Země
- **Daně<sup>203</sup>**
  - daň ze zemního plynu;
  - daň z pevných paliv;
  - daň z elektřiny.
- **Daňová zvýhodnění**
  - v rámci DPH (snížena sazba daně pro bionaftu, bioplyn atd.);
  - v rámci daně z příjmů (příjmy z provozu malých vodních elektráren);
  - v rámci silniční daně;
  - v rámci daně z nemovitostí;
  - v rámci daně darovací a daně dědické.
- **Dotace, dary a jiná zvýhodnění**
  - ze státního rozpočtu;
  - ze Státního fondu životního prostředí (dále také jako „SFŽP“).
- **Zvýhodněné půjčky a garance**
  - ze státního rozpočtu;

---

<sup>202</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, str.44

<sup>203</sup> Povinnost platit ekologické daně ze zemního plynu, z pevných paliv a z elektřiny vznikla České republice k 1. lednu 2008, kdy byla zapracována do zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, čímž došlo k transponování směrnice Rady 2003/96/ES, kterou změnila struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny.

- ze Státního fondu životního prostředí.
- **Úlevy**
  - při placení poplatků
- **Depozitně refundační systém**
  - zálohování vybraných obalů, zpětný odběr výrobků
- **Nástroje k zajištění závazků či odpovědnosti**
  - povinné pojištění (jaderná škoda, nebezpečné odpady, chemické látky)
- **Obchodovatelná emisní povolení**<sup>204</sup>.

Mezi nejvýznamnější funkce ekonomických nástrojů patří funkce **motivační (stimulační)**, kdy není ukládána žádná konkrétní povinnost, avšak adresát dochází k vlastnímu přesvědčení, že ekologické chování je výhodné. Funkce **internalizační** přistupuje k motivační funkci v případech, kdy subjekt využívající přírodní bohatství, znečišťující životní prostředí, je dodatečně ekonomicky zatížen, čímž dochází ke snížení tzv. „*negativních externalit*.“<sup>205</sup> Internalizací požadavků životního prostředí do kalkulace nákladů a rozhodovacího procesu znečišťovatelů prostřednictvím ekonomických nástrojů přináší výhody spočívající zejména v minimalizaci celkových společenských nákladů, podněcování subjektů k ekonomicky optimálnímu snižování znečištění a rovněž vytváření dodatečných zdrojů prostředků na ochranu životního prostředí.<sup>206</sup> Důležitou roli hraje rovněž funkce **kompensační**, kdy finanční prostředky získané z ekonomických nástrojů slouží k odstranění negativních dopadů na životní prostředí. Funkce **akumulační**, kdy aplikací ekonomických nástrojů dochází k alokaci ekonomických zdrojů, které pak mohou být použity na odstranění poškození životního prostředí, či na jiná opatření ochrany životního prostředí. K alokaci ekonomických prostředků může docházet buď na straně třetí osoby (například pojištění), na straně regulovaného subjektu (rezervy) a rovněž také u veřejnoprávního subjektu (veřejný

---

<sup>204</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007

<sup>205</sup> Označení pro vnější účinek určitého ekonomického rozhodnutí, činnosti, kterou nese někdo jiný než její původce.

<sup>206</sup> [http://www.enviwiki.cz/wiki/Ekonomick%C3%A9\\_n%C3%A1stroje](http://www.enviwiki.cz/wiki/Ekonomick%C3%A9_n%C3%A1stroje)

fond).<sup>207</sup> V souvislosti s funkcí ekonomických nástrojů je možno zmínit rovněž funkci **fiskální** a funkci **zajišťovací**.

Dobrovolné ekologické systémy, jako další způsob uplatnění systému ekonomické stimulace, jsou určité programy, systémy, které jsou vzhledem ke svému dobrovolnému charakteru stále více vyhledávány podnikatelskou sférou. Přijetí takových dobrovolných ekologických systémů je částečně považováno za projev technicko-ekonomické a environmentální vyspělosti určitého podniku a může být rovněž považováno za určitou prestiž, a tím přinášet podniku náskok před konkurencí. Takovýmto dobrovolným ekologickým nástrojem je například tzv. „*ekolabelling*“, neboli ekologické označování výrobků, jako systém, který zavádí vznik výrobků méně zatěžující životní prostředí, funkčně srovnatelných s dosavadními výrobky, avšak vyráběných z ekologických materiálů. Dalším dobrovolným nástroj představuje **LCA\_hodnocení životního cyklu výrobku**<sup>208</sup>, metoda, která je využívána pro ohodnocení environmentálních dopadů výrobku po celou dobu jeho života, tj. od těžby surovin potřebných pro jeho výrobu až po jeho užití konečným spotřebitelem. **Systém EMAS**, neboli environmentální management EMS (systém environmentálního řízení), představuje aktivní přístup podniku, organizace ke sledování, řízení a postupnému snižování dopadů činnosti organizace na životní prostředí. Systém EMAS v podstatě představuje deklaraci podniku, organizace (soukromoprávní i veřejnoprávní organizace), že v rámci své činnosti dbá na ochranu životního prostředí.<sup>209</sup>

Obecnou úpravu principu ekonomické stimulace nalezneme v českém právním řádu v zákoně o ochraně životního prostředí, a to v ustanoveních § 31 a v § 32 zákona. Ustanovení § 31 zákona o životním prostředí upravuje využívání ekonomických nástrojů negativní stimulace, kdy stanoví že: „*Za znečišťování životního prostředí, případně jeho složek a za hospodářské využívání přírodních zdrojů platí fyzické nebo právnické osoby daně, poplatky, odvody a další platby, stanoví-li tak zvláštní předpisy.*“

---

<sup>207</sup> DIENTSBIER, F. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí (otázky právní)*. Brno, 2006. 171 s. Disertační práce. Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva

<sup>208</sup> LCA\_Life Cycle Assessment

<sup>209</sup> DIENTSBIER, F. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí (otázky právní)*. Brno, 2006. 171 s. Disertační práce. Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva, str. 57

Ekonomické nástroje pozitivní stimulace pak upravuje například ustanovení § 32 zákona o životním prostředí: „*Zvláštní předpisy stanoví, kdy mohou být právnické nebo fyzické osoby, které chrání životní prostředí nebo využívají přírodní zdroje v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje, zvýhodněny úpravami daní a odvodů nebo poskytováním úvěrů a dotací.*“ Takovýmto zvláštním právním předpisem je například zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, zákon č. 586/1992 Sb., o dani z příjmu podle kterého jsou osvobozeny od daně z příjmu „*příjmy z provozu malých vodních elektráren do výkonu 1 MW, větrných elektráren, tepelných čerpadel, solárních zařízení, zařízení na výrobu a energetické využití bioplynu a dřevoplynu, zařízení na výrobu elektřiny nebo tepla z biomasy, zařízení na výrobu biologicky degradovatelných látek stanovených zvláštním předpisem, zařízení na využití geotermální energie*“. Další zákon, kde je vyjádřen princip ekonomické stimulace představuje zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, který zvýhodňuje, resp. osvobozuje od povinnosti placení silniční daně vozidla o hmotnosti nižší než 12t, která mají elektrický nebo hybridní pohon, což pozitivně motivuje k užívání veřejné linkové dopravy, jakožto i k užívání ekologických vozidel. Rovněž například zákon o odpadech je ovládán principem ekonomické stimulace. V části osmé tohoto zákona jsou specifikovány konkrétní ekonomické nástroje ochrany životního prostředí spojené s odpadovým hospodářstvím. Mezi takové nástroje negativní ekonomické stimulace patří například poplatky za uložení odpadů, finanční zajištění první fáze provozu skládky, finanční rezerva pro rekultivaci a asanaci skládek.

### **Shrnutí:**

Princip ekonomické stimulace je v právu životního prostředí vyjadřován prostřednictvím ekonomických nástrojů, a to buď v podobě motivace pozitivní, jako nejrůznější daňová zvýhodnění, dotace, či úlevy, nebo v podobě motivace negativní, ve formě zvýšené daňové zátěže, ekologických poplatků, poplatků za provoz zařízení zatěžujících životní prostředí atd. Tento princip vychází z poznatku, že ekologické chování lidí je možné ovlivňovat prostřednictvím ekonomických nástrojů, neboť základním elementem, který významným způsobem ovlivňuje chování lidí je ekonomická stránka. Užívání ekonomických nástrojů v oblasti ochrany životního prostředí a aplikace principu ekonomické stimulace je vedeno zejména snahou o

realizaci myšlenky, že ekologické chování by se mělo rovněž ekonomicky vyplatit. Přestože by v ideálním případě nemělo docházet k situacím, že pro subjekty, ať už fyzické osoby, tak právnické osoby, bude ekonomicky výhodnější chovat se v rozporu s principy ochrany životního prostředí, domnívám se, že v dnešní době tomu tak stále zatím je a chovat se skutečně tzv. „*ekologicky*“ je mnohdy ekonomicky velmi nevýhodné. Přestože výše uvedená motivační funkce aplikace ekonomických nástrojů v životním prostředí není zcela naplněna, existují ještě další funkce, kterými jsou zejména funkce akumulární, kdy dochází k hromadění finančních prostředků a k jejich následnému užití na ochranu životního prostředí, dále například funkce fiskální a funkce kompenzační (reparační), kdy finanční prostředky získané aplikací ekonomických nástrojů jsou užity pro odstranění poškození životního prostředí.

### 3.8 Princip odpovědnosti státu

Odpovědnost státu za ochranu životního prostředí a její vyjádření pomocí „*principu odpovědnosti státu*“ je spíše než odpovědností právní, odpovědností morální nebo lépe řečeno politickou. Právní princip vyjadřuje potřebu ochrany životního prostředí, kdy stát, jako jediný, může zajistit komplexní a integrovanou ochranu, kterou jedinec sám není schopen zajistit, jelikož nedisponuje dostatkem finančních prostředků, ani kompetencí k prosazování aktivní politiky ochrany životního prostředí, které jsou k uplatnění ochrany životního prostředí potřeba, a to s ohledem na stále narůstající rozsah ekologických škod a také na jejich přesah přes hranice státu. Způsob, jakým stát dosahuje výše uvedených požadavků je stanoven v zákonech, „*kteřé musí zabezpečit šetrnost při využívání přírodních zdrojů a způsob i metody ochrany životního prostředí a přírodního bohatství. Stát si proto musí vyhradit dostatek prostředků, aby takové úkoly mohl plnit jak v normotvorně, tak i ve výkonu správy v centru, v místech i v mezinárodním měřítku*“<sup>210</sup>. Plnou (základní odpovědnost) za stav životního prostředí a jeho ochranu nemůže převzít v současných poměrech nikdo jiný než stát. Jen stát má možnost vytvořit a zajistit právní ochranu životního prostředí. I když tento princip nezakládá právní, ale politickou odpovědnost státu, je nesporně důležitý pro další vývoj práva životního prostředí. Zvláště za situace, kdy stát tuto úlohu převzal teprve nedávno a kdy se prosazování ochrany životního prostředí v legislativě a v aplikační praxi střetává s protichůdnými zájmy.“<sup>211</sup> Princip odpovědnosti státu představuje princip ekologické politiky, byť jeho vyjádření nalezneme v pozitivním právu, jedná se spíše o pravidlo politické, než pravidlo právní, které se uplatní při tvorbě, aplikaci a interpretaci právních norem. Jak již ze samotného názvu vypovídá, jedná se o princip typický pro skupinu principů odpovědnostních

Princip odpovědnosti státu je v českém právu zakotven v předpise nejvyšší právní síly, v Ústavě České republiky, v článku 7 Ústavy, kde deklaruje, že „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a o ochranu přírodního bohatství.*“ Předmětné ustanovení Ústavy určuje roli státu ve vztahu k životnímu prostředí. Pouze stát je oprávněn, přesněji řečeno schopen, komplexním způsobem řešit ochranu životního prostředí.

<sup>210</sup> PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky*. Praha: Linde, 1998, str. 70

<sup>211</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, str. 80



S povinností státu dbát o ochranu životního prostředí a tuto garantovat souvisí i právo každého na příznivé životní prostředí zakotvené v článku 35 odst. 1 LZSP, kterého se však jednotlivci mohou domáhat pouze a jen prostřednictvím právních předpisů a v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí.

Odpovědnost státu za ochranu životního prostředí, jakožto i odpovědnost za případné poškození životního prostředí je rovněž možno dovozovat z tzv. „*principu svrchovanosti (sovereignty) státu*“, kterým disponují státy vůči svému nerostnému bohatství a přírodním zdrojům nacházejícím se na jeho území. Suverenita státu představuje stav konečné a naprosté autority státu v politickém prostředí. Naprostá suverenita státu nad vlastním územím a tedy i nad nerostným bohatstvím a přírodními zdroji představuje jeden z nejsilnějších zdrojů legitimacy státu. Základní atributy suverenity představují autonomie, jako právní samostatnost a nezávislost státu, autorita, která reprezentuje nárok vytvářet výlučná pravidla a kontrola, tedy schopnost účinným způsobem nárok prosazovat.<sup>212</sup> S ohledem na skutečnost, že environmentální problémy přesahují hranice státu, kdy je nutné tyto řešit komplexně a v koordinaci s ostatními státy, domnívám se, že může poměrně často docházet ke konfliktu a střetu těchto dvou principů, tedy principu suverenity státu a principu komplexní a integrované ochrany, neboť ekologická situace současného světa mnohokrát vyžaduje podniknutí kroků, které přesahují hranice států. Otázkou zůstává, zda ekologické hrozby mohou stanovit nová pravidla pro chování států, zda určitým způsobem nemohou ohrožovat suverenitu států. Jsem toho názoru, že za určité situace tomu skutečně tak může být, avšak vezmeme-li v úvahu, že částečným omezením státní suverenity dojde k vyšší ochraně životního prostředí, v tom daném konkrétním případě, mohlo by takové řešení být přijatelné, neboť životní prostředí představuje nejvyšší hodnotu, která má být chráněna. Naopak, bude-li striktně dodržován princip suverenity států, pak státy, které jsou teritoriálně omezeny a dodržují princip suverenity ostatních států, budou mít velmi omezenou možnost vyřešit environmentální problémy přesahující hranice jejich státu a jejich jurisdikci.

---

<sup>212</sup> JEHLIČKA, P. *Mezinárodní politika životního prostředí: konflikt mezi integrálním ekosystémem a fragmentárním systémem států*. publikováno na <http://prg.xf.cz/kniha/kap3.htm>

K principu suverenity státu se v principu č. 21 vyjadřuje Stockholmská deklarace, která k tomuto uvádí: „*státy mají v souladu s Chartou OSN a s principy mezinárodního práva, suveréni právo užívat zdroje v rámci svého území, za předpokladu, že toto užívání bude v souladu s národní politikou daného státu, zároveň však nese odpovědnost, že dané aktivity v rámci jeho jurisdikce nepoškodí výrazně životní prostředí jiného státu nebo území, ležící za hranicemi jeho vnitrostátní jurisdikce.*“<sup>213</sup>

Termín „odpovědnost“, který je v této definici užíván, není návodem jakým způsobem aplikovat tuto odpovědnost v rámci jednotlivých států, představuje spíše zakotvení základní povinnosti jednotlivých států plnit své mezinárodní povinnosti. Dalším mezinárodním dokumentem, který se principem svrchovanosti státu zabýval, je Deklarace z Ria de Janeiro, která ponechala původní definici principu svrchovanosti ze Stockholmské deklarace téměř nepozměněnou a pouze ji doplnila o tvrzení, že státy mohou užívat nerostné bohatství a přírodní zdroje nejen v souladu s národní politikou, ale rovněž i v souladu se svými „*rozvojovými strategiemi*“. Povinnost států nepoškozovat při výkonu své svrchovanosti životní prostředí v oblastech přesahujících hranice jejich jurisdikce však sahá ještě dále, než k datu Stockholmské konference.<sup>214</sup>

V roce 1941 se Arbitrážní soud v případě Trial Smelter<sup>215</sup> zabýval otázkou odpovědnosti státu za škodu. V daném případě šlo o spor mezi Spojenými státy americkými a Kanadou. Na základě rozsudku vydaného Arbitrážním soudem byla Kanada zavázána k náhradě škody vzniklé Spojeným státům americkým z vypouštění emisí oxidu siřičitého z provozu závodu na zpracování rud. Arbitrážní soud v tomto případě judikoval, že: „*Žádný stát nemá pravomoc užívat nebo povolit užívání území, způsobem, který by zapříčiňoval poškození kouřem jinému území, či osobám nacházejícím se na jiném území, pokud způsobuje vážný důsledek a poškození je stanoveno na základě jasných důkazů.*“<sup>216</sup> Rozsudkem ve věci Trial Smelter soud v podstatě definoval princip omezené teritoriální suverenity států.

Mezinárodní soudní dvůr navázal na případ Trial Smelter v roce 1949 v rámci případu Korfského kanálu. V předmětné kauze žalovala Velká Británie Albánii o náhradu

---

<sup>213</sup> SANDS, P. *Principles of international environmental law*. Cambridge: Cambridge university press, 2003, str. 235

<sup>214</sup> Stockholmská konference se konala 1972

<sup>215</sup> Trial Smelter Case

<sup>216</sup> SANDS, P. *Principles of international environmental law*. Cambridge: Cambridge university press, 2003, str. 241

škody, kterou utrpěla na svých námořních lodích, jakožto i na posádce těchto lodí, kdy lodě byly poškozeny minami nacházejícími se v Albánských vodách. Mezinárodní soudní dvůr uložil Albánii povinnost zaplatit Velké Británii na náhradu škody částku ve výši cca 850.000 britských liber a v souvislosti s principem odpovědnosti státu judikoval povinnost každého státu vědomě neumožnit využití svého území k jednání, které by bylo v rozporu se zájmy ostatních států.

Dalším judikovaným případem dotýkajícím se suverenity států je rozsudek ve věci *Lac Lanoux*, v němž arbitrážní tribunál v r. 1957 řešil spor mezi Francií a Španělskem o tom, zda Francie smí využívat vodu z předmětného jezera, ležícího na jejím území, k vodním dílům, což se mohlo dotknout množství vody v řece vytékající z jezera a dále tekoucí do Španělska. Tribunál konstatoval, že stát na horním toku má podle pravidel dobré víry povinnost brát v úvahu různé přítomné zájmy, snažit se je uspokojit do té míry, pokud je to slučitelné se sledováním jeho vlastního zájmu a ukázat, že má skutečně snahu smířit zájmy státu na dolním toku řeky se svými vlastními.<sup>217</sup>

Neméně zajímavý případ Mezinárodního soudního dvora, který se otázkou svrchovanosti státu zabíral, je případ ostrova Nauru, který se nachází v Tichém oceánu. První zmínky o ostrově Nauru jsou zaznamenány v roce 1908, kdy se ostrov nacházel pod nadvládou Německa, jenž v daném období započal na ostrově těžbu fosfátu, který se zde ve značném množství nacházel. Během první světové války se ostrov dostal do správy Austrálie, která zde pokračovala v těžbě fosforu. Z této správy se ostrov dostal v roce 1968, kdy zde byla vyhlášena nezávislost. I po tomto datu však nadále probíhala těžba fosforu, která způsobila, že téměř 80% ostrova je neúrodná a obyvatelé ostrova jsou nuceni importovat velkou část potravin z ostatních zemí. Většina vytěženého fosforu je dovážena do Austrálie, kde je používána jako hnojivo půdy. Vzhledem k ekologické devastaci přírody na ostrově Nauru, způsobené výše uvedenou těžbou, podala v roce 1989 Nauruská republika žalobu u Mezinárodního soudního dvora proti Austrálii a požadovala náhradu škody způsobené těžbou fosforu za období do roku

---

<sup>217</sup> BŘICHÁČEK, T. *Mezinárodní odpovědnost za škodlivé následky vyplývající z chování nezakázaného mezinárodním právem a její úprava ve vztahu k mezinárodním prostorům*. Práce na VII. studentskou vědeckou konferenci z Mezinárodního práva veřejného, napsáno v rámci výběrového předmětu Právo mezinárodních prostorů. 2006. dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/mezinarodni-odpovednost-za-skodlive-nasledky-vyplývající-z-chování-nezakázaného-mezinarodnim-pravem-a-její-uprava-ve-vztahu-k-mezinarodnim-prostorům-40883.html?mail>

1968, tedy za období, kdy Nauru byl spravován Austrálií. Naurská republika tvrdila, že Austrálie je odpovědná za porušení mezinárodních povinností, které zahrnovaly povinnosti vyplývající z jejich postavení správce ostrova, povinnosti jako správce neměnit podmínky spravovaného území, které by způsobily nenapravitelnou škodu zájmům spravovaného státu, porušení principu sebeurčení a principu svrchovanosti, kterým disponují státy vůči svému nerostnému bohatství, jakožto i principu odpovědnosti státu zabezpečit nepoškození životního prostředí na území státu vlastního nebo spravovaného. Přestože soudní proces pokračoval, došlo v roce 1993 k formálnímu uzavření dohody mezi oběma státy, ve které se Austrálie zavázala k vyplacení částky ve výši 107 miliónů australských dolarů, která bude představovat odškodnění pro ostrov Nauru a Naurská republika se na oplátku zavázala, že nebude podávat žádné další žaloby na Austrálii v souvislosti s její správou ostrova a s těžbou fosforu.<sup>218</sup>

Principem, jenž rovněž velmi úzce souvisí s principem odpovědnosti státu je tzv. **„princip sdílené odpovědnosti“**, někdy také vyjadřován jako tzv. **„princip společné, sdílené, ale diferenciované odpovědnosti“**,<sup>219</sup> kterým je občas princip odpovědnosti státu nahrazován<sup>220</sup>. Základem tohoto principu je článek 35 odst. 1 LZSP *„právo každého na příznivé životní prostředí“* a odst. 3 shodného článku limitující výkon práv jednotlivců, kdy: *„při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem“*. V dalších vnitrostátních zákonech je pak princip vyjádřen například v ustanovení § 17 a násl. zákona o životním prostředí, kde vyjadřuje obecnou povinnost každého předcházet znečištění, neznečišťovat a neohrožovat životní prostředí. Další vyjádření tohoto principu je možno nalézt v ustanovení § 10 zákona o odpadech, ve kterém je rovněž vyjádřena povinnost předcházet vzniku odpadů, omezovat jejich množství a tím přispívat ke snížení poškození životního prostředí, dále také v ustanovení § 3 zákona o ochraně ovzduší<sup>221</sup> a v ustanovení § 5 zákona o vodách<sup>222</sup>.

<sup>218</sup> Publikováno na: <http://www1.american.edu/ted/NAURU.htm>

<sup>219</sup> Principle of common but differentiated responsibility

<sup>220</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, str. 50

<sup>221</sup> Ustanovení § 3 zákona č. 86/2002 Sb., a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů: *„Každý je povinen omezovat a předcházet znečišťování ovzduší a snižovat množství jím vypouštěných znečišťujících látek stanovených podle tohoto zákona a prováděcích právních předpisů.“*

Princip sdílené odpovědnosti představuje vyjádření myšlenky, že ochrana životního prostředí je věcí veřejnou, tedy věcí nejen státní administrativy, ale rovněž samosprávných orgánů, všech subjektů ekonomicky aktivních a rovněž každého občana. S právem občanů na příznivé životní prostředí koresponduje rovněž povinnost jednotlivců k ochraně životního prostředí. *„Každý je povinen, podle svých schopností a možností, aktivně se podílet na vytváření příznivého životního prostředí.“*<sup>223</sup> Odpovědnost jednotlivce však nikdy nesmí nahrazovat odpovědnost státu za stav životního prostředí.<sup>224</sup>

Zahraniční ekologická literatura se zmiňuje o principu diferenciované, ale sdílené odpovědnosti zejména v souvislosti se spoluprací jednotlivých států v oblasti ochrany životního prostředí, kdy princip č. 7 Deklarace z Ria de Janeira stanovuje, že *„Státy by měli navzájem spolupracovat ve smyslu celosvětového partnerství, aby zachovali, chránili a obnovovali zdraví a integritu zemského ekosystému. V souvislosti s různým podílem jednotlivých států na celosvětovém zhoršování stavu životního prostředí, mají státy společnou, ale diferenciovanou odpovědnost. Rozvinuté země uznávají svou zodpovědnost, kterou mají v mezinárodním úsilí o trvale udržitelný rozvoj a to s ohledem na tlak, který jejich společnost vyvíjí na celosvětové životní prostředí a s ohledem na technologie a finanční zdroje, které jim přísluší.“*<sup>225</sup> Princip se tedy skládá ze dvou částí. První se týká společné odpovědnosti států za ochranu životního prostředí, případně částí životního prostředí na národní, či regionální úrovni a druhá je vyjádřením nutnosti vzít při aplikaci části první v úvahu rozdílné okolnosti, především míru, jakou se jednotlivé státy podílely na konkrétním poškození, a jejich schopnostem předcházet, redukovat a kontrolovat poškození. Druhá část principu diferenciované odpovědnosti je vyjádřena v mnoha dohodách, jakožto i v národních praktikách států. Stockholmská deklarace zdůrazňuje potřebu vzít v úvahu *„použitelnost norem a standardů, které jsou*

---

<sup>222</sup> Ustanovení § 5 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů: „Každý, kdo nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami, je povinen dbát o jejich ochranu a zabezpečovat jejich hospodárné a účelné užívání podle podmínek tohoto zákona a dále dbát o to, aby nedocházelo k znehodnocování jejich energetického potenciálu a k porušování jiných veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy“.

<sup>223</sup> P PEKÁREK, M., JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, str. 27

<sup>224</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, str. 50

<sup>225</sup> SANDS, P. *Principles of international environmental law*. Cambridge: Cambridge university press, 2003, str. 285

*oprávněné pro většinu rozvinutých zemí, ale které mohou být nevhodné a neoprávněné pro rozvojové země“.*<sup>226</sup> Ke stejnému závěru dospěly státy na konferenci v Riu de Janeiru a potvrdily, že je vždy třeba brát v úvahu souvislosti ekologické a individuální situaci jednotlivých rozvojových zemí, které nemají prostředky ani možnosti přispět na ochranu životního prostředí stejnou měrou jako země rozvinuté. Z diferencované odpovědnosti rovněž vyplývají rozdílné právní povinnosti. Například Montrealský protokol z roku 1987 stanovuje, že speciální situace rozvojových zemí jim za předpokladu splnění určitých podmínek umožňuje určité prodlení v dodržení kontrolních opatření. Kjótský protokol<sup>227</sup> aplikoval princip diferencované odpovědnosti na státy Evropského hospodářského prostoru, kdy stanovil množství rozdílných cílů, které záležely na konkrétním historickém přínosu států a na jejich schopnostech.

### **Shrnutí:**

Princip odpovědnosti státu představuje určitý morální, či politický princip, který vyjadřuje povinnost České republiky, jako garanta, dbát o ochranu životního prostředí. S ohledem na skutečnost, že pro ochranu životního prostředí jsou nezbytná komplexní řešení, tedy řešení přijatá v souladu s principem komplexní a integrované ochrany, může pouze stát převzít plnou odpovědnost za životní prostředí, neboť jedinec sám osobě nedisponuje možností užít finanční, právní a další prostředky k ochraně životního prostředí. Princip odpovědnosti státu za ochranu životního prostředí je na vnitrostátní úrovni zakotvena v článku 7 Ústavy, ve které je zakotveno, že „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a o ochranu přírodního bohatství*“. Způsob, jakým tak stát činí se upraven v jednotlivých právních předpisech. S principem odpovědnosti státu velmi úzce souvisí princip svrchovanosti státu (suverenity), kterým disponují státy vůči svému nerostnému bohatství a přírodním zdrojům nacházejícím se na jejich území a rovněž princip sdílené, společné, ale diferencované odpovědnosti, který je v zahraničí chápán zejména jako nutnost vzájemné spolupráce jednotlivých států na úseku ochrany životního prostředí k zachování integrity životního prostředí a trvale udržitelného rozvoje, přičemž v rámci této spolupráce a pomoci by měla být zohledněna rozdílná situace některých zemí, a to například zemí rozvojových, které nemohou s ohledem na

---

<sup>226</sup> Tamtéž

<sup>227</sup> Kjótský protokol.1997. dostupný též na [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kjotsky\\_protokol/\\$FILE/OMV-cesky\\_protokol-20081120.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kjotsky_protokol/$FILE/OMV-cesky_protokol-20081120.pdf)

## Princip odpovědnosti státu

rozdílnou ekonomickou, ekologickou, případně i politickou situaci spolupracovat ve shodné míře, jako státy ostatní.

### 3.9 Princip odpovědnosti původce

Princip odpovědnosti původce nepředstavuje princip typický pouze pro oblast práva životního prostředí, ale jedná se o obecný právní princip,<sup>228</sup> společný celému právnímu řádu. Princip odpovědnosti původce představuje princip právní, tedy nikoliv pouze princip morální, politický, ideologické pravidlo. Na obecné úrovni je princip odpovědnosti původce vyjádřen v ustanovení § 420 občanského zákoníku, které deklaruje, že „každý odpovídá za škodu, kterou způsobil porušením zákona.“<sup>229</sup> Obdobně lze princip odpovědnosti původce vyjádřit v právu životního prostředí, a to jako „odpovědnost každého za svou činnost, kterou ohrožuje nebo zhoršuje životní prostředí.“<sup>230</sup> K úplnému porozumění principu odpovědnosti původce je v první řadě třeba objasnit základní pojmy tohoto principu, a to pojem „**odpovědnost**“ a pojem „**původce**“.

**Odpovědnost** sama osobě, je poměrně široký pojem. Existují různé druhy, typy odpovědnosti, například odpovědnost právní, ekonomická, etická, morální, či politická. Jednotlivé odpovědnosti se navzájem prolínají. Hlavní rozdíl, který však různé druhy odpovědnosti odlišuje, je jejich vynutitelnost, závaznost a možnost uplatnění sankce v případě porušení. Pro účely této práce se budu zabývat pouze odpovědností právní, s níž je možno spojovat sankce za porušení, avšak jsem toho názoru, že i odpovědnost morální je pro právo životního prostředí poměrně důležitá, neboť některé dopady na vnitřní svědomí jednotlivce ve spojení s reakcemi veřejnosti mohou být pro ochranu životního prostředí také významné. Pojem **právní odpovědnost** je možné definovat jako například: „*zvláštní druh právního vztahu, jehož podstatou je povinnost subjektu nést pro něj nepříznivé následky porušení právní povinnosti. Právní povinnost je v tomto vztahu primární, odpovědnost je ve vztahu k primární povinnosti povinností následnou, tedy sekundární.*“<sup>231</sup> Právní odpovědnost vzniká při naplnění znaků, kterými jsou:

- protiprávní jednání;
- škodlivý následek protiprávního jednání;

<sup>228</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, str. 51

<sup>229</sup> Ustanovení § 420 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

<sup>230</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007 str. 50

<sup>231</sup> KNAPPOVÁ, M. *Povinnost a odpovědnost v občanském právu*. Praha: Academia Praha, 1968, str. 160-177



- příčinný vztah mezi jednáním a následkem.

Institut právní odpovědnosti plní několik **funkcí**. Základní funkcí je funkce reparační, kdy smyslem je odčinit nepříznivý následek, dále je to funkce satisfakční, sloužící k odčinění újmy nemajetkové povahy, funkce represivní a především také funkce preventivní. Právní odpovědnost je možné rozdělit na odpovědnost subjektivní, tj. odpovědnost za zavinění a na odpovědnost objektivní, resp. na odpovědnost vznikající bez ohledu na zavinění. V právu životního prostředí je možno se setkat s oběma druhy odpovědnosti, přičemž odpovědnost vznikající bez ohledu na zavinění je institutem poměrně novým, nejen pro právo životního prostředí, ale pro celý právní řád. V právu životního prostředí se s ní setkáme například v případě odpovědnosti provozovatelů některých zařízení způsobujících škody nebo ohrožujících životní prostředí.

Pojem „**původce**“ vyjadřuje subjekt poškozující, či ohrožující životní prostředí. Tento pojem je modifikován pro různé oblasti práva životního prostředí v konkrétních složkových zákonech, kdy například zákon o odpadech definuje původce jako právnická osoba „*při jejíž činnosti vznikají odpady nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, při jejíž podnikatelské činnosti vznikají odpady. Pro komunální odpady vznikající na území obce, které mají původ v činnosti fyzických osob, na něž se nevztahují povinnosti původce, se za původce odpadů považuje obec. Obec se stává původcem komunálních odpadů v okamžiku, kdy fyzická osoba odpady odloží na místě k tomu určeném; obec se současně stane vlastníkem těchto odpadů*“.<sup>232</sup>

### 3.9.1 Formy odpovědnosti

Odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí, tedy **ekologicko-právní odpovědnost** (tak jak ji nejčastěji nazývá právní teorie) zahrnuje odpovědnost deliktní i odpovědnost za ztráty na životním prostředí, které se dále rozdělují následovně.

- **Odpovědnost deliktní**
  - odpovědnost trestní
  - odpovědnost správní
    - správní delikty fyzických osob

---

<sup>232</sup> Ustanovení § 4 odst. 1 písm. x) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

- správní delikty právnických a fyzických osob při podnikatelské činnosti
- **Odpovědnost za ztráty na životním prostředí**
  - odpovědnost za škodu (soukromoprávní);
  - odpovědnost za ekologickou újmu;
  - odpovědnost za historické škody na životním prostředí (tzv. „*staré historické zátěže*“).

### 3.9.2 Trestně právní odpovědnost

Delikt ní odpovědnost, jak trestně právní, tak i správně právní, reprezentuje v právu životního prostředí tři základní funkce, kterými jsou funkce preventivní, kdy působí na pachatele delikt ního jednání a odrazuje ho od takového jednání, dále funkce reparační, nápravnou a rovněž funkce represivní, ukládáním trestů. Ochrana životního prostředí v mezích trestního zákona a trestního práva je ochranou poměrně novou, neboť započala ve zvýšené míře až od roku 1989. Významně k tomu přispěly novely trestního zákona v podobě zákona č. 159/1989 Sb. a zákona číslo 175/1990 Sb. Tyto novely zavedly speciální skutkovou podstatu trestného činu ohrožení životního prostředí. Nejdůležitější změnu přinesla novela č. 134/2002 Sb., která nově formulovala další skutkové podstaty v § 181a a § 181b „*Ohrožení a poškození životního prostředí*“ a dále v ustanovení § 181c „*Poškození lesa těžbou*“, v ustanovení § 181e „*Nakládání s nebezpečnými odpady*“ a v ustanoveních § 181f, § 181g, § 181h „*Neoprávněné nakládání s chráněnými a volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami*“<sup>233</sup>.

Podle usnesení Nejvyššího soudu České republiky, sp. zn. Tdo 639/2003, ze dne 25.6.2003, nepatří trestný čin poškození lesa těžbou do kategorie trestných činů, u kterých je znakem skutkové podstaty škoda na majetku, či prospěch, avšak ve vztahu k těmto následkům platí, že všechny dílčí útoky pokračování tvoří jediné jednání, které pak má i jediný následek (resp. účinek), a proto se škody, příp. prospěch z pokračování v trestném činu sčítají. Následky neoprávněné těžby lesních porostů ve formě vzniku holé seče nebo prořezání lesního porostu na celkové větší ploše lesa nejsou následky srovnatelnými s majetkovou škodou či prospěchem. Sčítání ploch vzniklé holé seče

---

<sup>233</sup> Ustanovení § 293, § 294, § 295, § 299 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

nebo proředění lesního porostu pod hranici zakmenění, aniž by spolu souvisely, by ve svých důsledcích znamenalo poskytnutí ochrany před jinými, byť taktéž škodlivými účinky pro lesní porost, než jaké předvídá ustanovení § 181c trestního zákona. Smyslem ochrany poskytované ustanovením § 181 c trestního zákona je zabránit vzniku větších nebo souvisejících holých sečí či proředení lesního porostu na celkové větší ploše lesa, jelikož právě ty vedou k přímému ohrožení lesa pro svoji obtížnou zalesnitelnost a současně též k ohrožení okolních lesních porostů.<sup>234</sup>

Trestné činy směřující proti životnímu prostředí upravuje trestní zákon v hlavě VIII. Obecně je tyto možno rozdělit na trestné činy:

- **obecné** - široce využitelné pro sankcionování činů proti zájmům na ochraně životního prostředí např. „*poškození a ohrožení životního prostředí*“ podle § 293 trestního zákona;
- **speciální** - použitelné pro konkrétní zvláštní dílčí problémy např. pytláctví, poškozování lesa těžbou, nakládání s odpady, neoprávněné nakládání s chráněnými a volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami, odnímání nebo ničení živočichů a rostlin, týrání zvířat.

Mezi trestné činy proti životnímu prostředí patří například následující:

- **Trestný čin poškození a ohrožení životního prostředí** upravuje § 293 trestního zákona. Chrání životní prostředí jako celek, tedy veškeré jeho složky. Odkazuje na jednotlivé speciální, složkové předpisy o ochraně životního prostředí.
- **Trestný čin poškození lesa** je upraven v § 295 trestního zákona a představuje ochranu lesa před jeho poškozováním těžbou, ale i před ostatními činnostmi.
- **Trestný čin neoprávněné nakládání s odpady** je upraven v § 298 trestního zákona a jedná se o dvě skutkové podstaty, buď protiprávní přepravu přes hranice, nebo protiprávní nakládání s odpady.
- **Trestný čin neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami** je upraven v § 300 trestního zákona a vztahuje se na případy, v nichž je živočich chráněný, zvláště chráněný, kriticky ohrožený,

---

<sup>234</sup> BAHÝL, J., BAHÝLOVÁ, L., KOCOUREK, T. *Příklady a judikatura z práva životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Leges, 2010, str. 124

nebo přímo ohrožený vyhynutím, s nimiž nemůže být nakládáno určitými konkrétními způsoby, které jsou taxativně vyjmenované v trestním zákoně.

- **Trestný čin odnímání nebo ničení živočichů** upravuje § 301 trestního zákona a k jeho spáchání je třeba porušení jiného právního předpisu nebo orgánu veřejné moci. Nepřímým předmětem může být jakýkoliv volně žijící nebo planě rostoucí druh.
- **Trestný čin týrání zvířat** je upraven v § 302 trestního zákona. K naplnění skutkové podstaty je obecně vyžadováno zvláště surové nebo trýznivé týrání, zatímco na místě veřejně přístupném, nebo činu veřejně spáchaném dostačuje surové nebo trýznivé týrání.

### 3.9.3 Správně právní odpovědnost

**Pojem správní delikt** zahrnuje veškeré protiprávní jednání, které porušuje předpisy z oblasti správního práva, resp. z práva životního prostředí. Do této kategorie lze zařadit správní delikty fyzických osob (zejména přestupky) a správní delikty právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti.<sup>235</sup> Přesnou definici tohoto pojmu však v zákoně nenajdeme, jedná se o „*protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny v zákoně*.“ Odpovědnost za **přestupky** představuje kategorii odpovědnosti subjektivní (odpovědnost za zavinění), která je upravena v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění platných předpisů (dále jen „*přestupkový zákon*“). Přestupkový zákon definuje přestupek jako „*zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin*“.

<sup>236</sup>Ustanovení § 45 přestupkového zákona definuje že „*přestupku se dopustí ten, kdo porušením zvláštních právních předpisů o ochraně životního prostředí jiným způsobem, než jak vyplývá z ustanovení § 21 až § 44, zhorší životní prostředí*“. Kromě zákona o přestupcích je přestupková odpovědnost upravena ve speciálních zákonech na úseku ochrany životního prostředí, např. ve stavebním zákoně, v zákoně o lesích.

<sup>235</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, str.75

<sup>236</sup> Ustanovení § 2 odst. 1 zákona o přestupcích. Ustanovení § 2 odst. 2 zákona o přestupcích vymezuje přestupek negativním způsobem, kdy vyjmenovává, co přestupkem není

Za přestupky spáchané na úseku ochrany životního prostředí lze uložit sankci ve formě napomenutí, pokuty, zákazu, nebo omezení činnosti, propadnutí věci. Pro případ spáchání vícero přestupků lze uložit sankci za každý z nich zvlášť. Právnícká osoba není za přestupky odpovědná, avšak odpovídá vždy osoba, která za právnickou osobu jedná.

Rozdílně je odpovědnost upravena u **jiných správních deliktů**, kdy subjektem této odpovědnosti mohou být jak osoby fyzické, tak osoby právnické. U tohoto typu odpovědnosti je nutné rozlišovat odpovědnost za jiné správní delikty fyzických osob, které nejsou podnikateli a odpovědnost za jiné správní delikty fyzických a právnických osob, kteří jsou podnikateli.

### 3.9.4 Odpovědnost za ztráty na životním prostředí

Tento typ odpovědnosti zahrnuje jednak **odpovědnost za škodu**, dále **odpovědnost za ekologickou újmu** a odpovědnost za **staré historické zátěže**. Pojem ztráta na životním prostředí používáme jako obecné společné označení pro škodu (ekonomickou, materiální) na těch složkách životního prostředí, které jsou v právním slova smyslu věcmi, tak i pro ekologickou újmu (tedy pro imateriální snížení funkčních vlastností ekosystému či jiných hodnot prostředí). Jazykově se v české právní literatuře začínají též rozlišovat formy odčinění těchto ztrát, kdy vedle klasického pojmu náhrady u škody se pro ekologickou újmu zavádí pojem náprava. V českém právu je obsažena, jak klasická soukromoprávní odpovědnost za škodu, tak relativně nově i odpovědnost za ekologickou újmu, která je koncipovaná jako nástroj typicky veřejnoprávní.<sup>237</sup>

V historické podobě představoval pojem **škoda** majetkovou ztrátu na věci, kterou bylo možno vyjádřit penězi. Postupně však tento pojem inkorporoval rovněž ztráty povahy imateriální, tj. ztráty na životě, zdraví, cti atd. Nadále však přetrvává společný znak, a tím je možnost škodu vyčíslit a uhradit v penězích. Subjektem odpovědným za způsobenou škodu je škůdce, tedy její původce. Různorodé právní úpravy definují odlišně okruh odpovědných subjektů v různých situacích. Podle obecného pravidla vyjádřeného v občanském zákoníku, je za obecného škůdce považována jakákoliv osoba v souvislosti s obecnou povinností nikomu neškodit a v souvislosti s odpovědností

---

<sup>237</sup>DAMOHOŘSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, str.79

v případě porušení této povinnosti. Uvedená odpovědnost bývá zpravidla koncipována jako subjektivní, byť někdy s presumovanou kauzalitou, či důkazním břemenem na straně potencionálního původce škody.<sup>238</sup> V případě způsobení škody vícero subjekty, je třeba zjistit a odlišovat, zda se jedná o škody paralelní či o společný výsledek. V případě, že je možné poměrně určit podíly jednotlivých původců, rozlišuje se, kdo co způsobil. Není-li toto možné, odpovídají škůdci, původci solidárně. Prokázání způsobení škody se poměrně složitě dokazuje, a to zejména z důvodu paralelního působení vnějších činitel. Stěžejní otázkou spojenou s ochranou životního prostředí před škodou a s uplatněním principu odpovědnosti původce, je právě určení osoby původce, tedy škůdce. Z hlediska práva občanského platí, že není-li možné určit škůdce, nese důsledky škody poškozený. V případě otázky škod na životním prostředí je však komplikované, kdo je poškozený, když poškození životního prostředí se týká všech lidí.

Druhým typem odpovědnosti spadajícím pod pojem odpovědnost za ztráty na životním prostředí představuje **odpovědnost za ekologickou újmu**. Ustanovení § 10 zákona o životním prostředí tento pojem definuje jako „*ztrátu nebo oslabení přirozených funkcí ekosystému, vznikajících poškozováním jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti*“. Vznik ekologické újmy může zapříčinit jak jednání protiprávní, tak jednání po právu. Ekologickou újmu lze poměrně těžko vyčíslit v penězích a představuje zejména ztrátu imateriální. Způsoby řešení nápravy způsobené ekologické újmy upravuje částečně ustanovení § 27 zákona o ochraně životního prostředí, které ustanovuje stát jako oprávněného ze způsobené ekologické újmy a mezi možná řešení nápravy řadí naturální restituci, kompenzaci (náhradní plnění) a plnění finanční: „*Každý, kdo poškozováním životního prostředí nebo jiným protiprávním jednáním způsobil ekologickou újmu, je povinen obnovit přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jeho části. Není-li to možné nebo z vážných důvodů neúčelné, je povinen ekologickou újmu nahradit jiným způsobem (náhradní plnění): není-li to možné, je možné tuto újmu nahradit v penězích*“.<sup>239</sup>

Odstraňování **starých ekologických zátěží** v souvislosti s procesem privatizace je upravováno v zákonech č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné

<sup>238</sup> DAMOHORSKÝ, M. *Odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Praha: Karolinum, 1999, str. 67

<sup>239</sup> Ustanovení § 27 Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

osoby (dále jako „*zákon o velké privatizaci*“), č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky, v usnesení vlády 212/1997 o zásadách postupu při privatizaci podle zákona č. 92/1991 Sb. a v dalších právních předpisech. Zákon o velké privatizaci stanoví v ustanovení § 15 zákona, že *s vlastnickým právem k privatizovanému majetku přecházejí na jeho nabyvatele i jiná práva a závazky související s privatizovaným majetkem*. Nabyvatel privatizovaného majetku nabude i závazky ekologické a je jeho povinností případné ekologické škody odstranit. Na případné odstranění ekologických zátěží může získat od státu příspěvek, k jehož získání však musí splnit některé povinnosti, jakými jsou například vypracování ekologického auditu, který je následně předložen Ministerstvu životního prostředí k posouzení a přezkoumání úplnosti a správnosti. V případě, že je audit v pořádku, je předložen vládě, která může usnesením vydat souhlas s uzavřením tzv. „*ekologické smlouvy*“ po jejímž schválení dojde k rozhodnutí o privatizaci a k následné realizaci rozhodnutí.<sup>240</sup>

S pojmem odpovědnosti původce úzce souvisí princip „*znečišťovatel platí*“, tzv. „*polluter pays principle*“. Podle výkladového slovníku obchodních pojmů představuje princip znečišťovatel: „*Pravidlo, že náklady na kontrolu znečištění, prevence a nápravy by měl nést subjekt, který profituje z procesu, který způsobuje znečištění.*“<sup>241</sup> Názory autorů na tento princip se liší. Někteří jej chápou jako určitou užší specifikaci principu odpovědnosti původce,<sup>242</sup> jiní jej považují za určité ekonomické vyjádření principu odpovědnosti původce a v neposlední řadě je třeba zmínit názor, kdy je princip znečišťovatel platí v podstatě s principem odpovědnosti původce ztotožňován.<sup>243</sup>

Princip znečišťovatel platí, je velmi často zmiňován na mezinárodní úrovni. Konference OECD v roce 1972 v tzv. „*Doporučeních*“ ohledně vůdčích principů týkajících se mezinárodních ekonomických aspektů politiky životního prostředí<sup>244</sup> definovala princip

<sup>240</sup> PÍREK, Č. *Odpovědnost za staré ekologické zátěže*. Brno. 2007. Diplomová práce. Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva

<sup>241</sup> <http://www.businessdictionary.com/definition/polluter-pays-principle.html>

<sup>242</sup> LANGROVÁ, V. *Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí* In České právo životního prostředí, 2/2004, č. 12, str.13

<sup>243</sup> JANČAŘOVÁ, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně, 2004

<sup>244</sup> Doporučení Rady Evropské unie k hlavním zásadám týkajících se mezinárodní ekonomiky ze dne 26.5.1972, dostupné též na

znečišťovatel platí jako: „*Princip, který má být použit pro alokaci nákladů na prevenci znečištění a kontrolních opatření, podporovat racionální využití vzácných přírodních zdrojů a zabránit převrácení mezinárodního obchodu a investic*“. Princip znečišťovatel platí, znamená, že znečišťovatel by měl nést náklady na provedení výše uvedeného, podle rozhodnutí veřejných autorit, za účelem ujištění se, že životní prostředí je udržováno v přijatelném stavu. Jinými slovy řečeno „*Doporučení*“ definuje, že náklady na tato opatření, by se měly promítnout v ceně zboží a služeb, které způsobují znečištění v rámci produkce nebo v rámci spotřeby. Podle OECD by tato opatření neměla být doplňována dotacemi, které by způsobovaly závažné distorze v mezinárodním obchodě a investicích. Obecně lze konstatovat, že princip znečišťovatel platí, vyjadřuje požadavek nepřenášet náklady znečištění obecně na celou společnost, ale nutnost, aby byly hrazeny osobou, která je způsobila svou činností.<sup>245</sup> Z nezávazných dokumentů, v nichž je o této zásadě rovněž pojednáváno, lze uvést Deklaraci s Rio de Janeiro,<sup>246</sup> která ve svém principu č. 16 deklaruje: „*Vnitrostátní orgány by měly usilovat o podporu internalizace nákladů na životní prostředí a použití ekonomických nástrojů, berouce v úvahu to, že znečišťovatel by měl v zásadě nést náklady za znečištění a to s patřičným ohledem na veřejný zájem a bez narušení mezinárodního obchodu a investic.*“

Z hlediska práva Evropské unie, je princip zmiňován již v právu primárním, jako jeden ze stěžejních environmentálních principů, a to konkrétně v článku 174 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství, který říká: „*Politika Společenství v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Společenství. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí“.* V této souvislosti obsahují harmonizační opatření odpovídající požadavkům ochrany životního prostředí, popřípadě ochrannou doložku, na základě

---

<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=4&InstrumentPID=255&Lang=en&Book=False>

<sup>245</sup> ŠKÁBOVÁ, K. *Uplatňování zásad ochrany životního prostředí ve vybraných zákonech ČR*. Praha, 2008. 128 s. Rigorózní práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí, str.20

<sup>246</sup> Rio de Janeiro Declaration on Environment and Development, dostupné též na: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>



*které jsou členské státy zmocněny přijmout z mimoekonomických důvodů ochrany životního prostředí dočasná opatření podléhající kontrolnímu procesu Společenství.*<sup>247</sup>

### 3.9.5 Aplikace principu znečišťovatel platí

Někteří autoři nepovažují princip znečišťovatel platí za nic víc než efektivní způsob shromažďování nákladů a domnívají se, že jeho aplikací nedochází ke snižování znečištění na optimální úroveň. Princip znečišťovatel platí, není nutné aplikovat zcela striktním způsobem.<sup>248</sup> Výjimečně, zejména v případě, že by jeho aplikace ohrožovala zásadním způsobem sociální a ekonomické cíle regionu, či celé země, není nutné jej použít. Obecně řečeno, princip znečišťovatel platí kombinuje požadavky na efektivitu s požadavky rovnoměrnosti (naúčtování výdajů odpovědné straně). Další výhodou principu je, že deklaruje přesný stupeň, kdy by měla být opatření uplatňována, přesněji řečeno v prvopočátku, u znečišťovatele. Aplikace principu zůstává poměrně komplikovaná a vyvstává při ní řada otázek. Jednou z nejčastěji diskutovaných otázek jsou: „*Kdo platí a za co? Kdo je znečišťovatel a je vždy skutečně zodpovědný za znečištění?*“ Uvedeme-li příklad motorového vozidla, které je hlučné a způsobuje znečištění, je nepochybné, že znečišťovatelem je osoba, která vozidlo užívá. Tato situace však neznamena, že by osoba vozidlo užívající měla být automaticky přímo odpovědná za znečištění, nebo být cílem preventivních opatření. V tomto případě je uživatel pouhým pasivním článkem bez odpovědnosti za znečištění, jelikož pouze užívá produkt, jehož vlastnosti, které způsobují znečištění, jsou na něm nezávislé. V některých případech může dojít k rozdělení odpovědnosti. Například v případě kontaminace půdy škodlivými pesticidy dochází k rozdělení odpovědnosti mezi zemědělce, či jiné osoby tyto škodlivé produkty užívající a rovněž mezi výrobce pesticidů. Určení konkrétní osoby, která by měla nést důsledky znečištění je poměrně komplikované a je nutné na tuto problematiku hledět komplexně a hodnotit individuálně každou situaci.<sup>249</sup>

---

<sup>247</sup> Smlouva o založení Evropského společenství publikováno na [http://www.euroskop.cz/gallery/2/756-smlouva\\_o\\_es\\_nice.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/2/756-smlouva_o_es_nice.pdf)

<sup>248</sup> The Polluter Pays Principle\_Definition, Analysis, Implementation\_Organisation for economic cooperation and development, books/google

<sup>249</sup> BURŠA, M. *Odpovědnost za škodu na životním prostředí*. Praha, 2009. 56 s. Diplomová práce. Masarykova Univerzita v Brně, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva, str. 23 a násl.

### **3.9.6 Vyjádření principu odpovědnosti původce v judikatuře**

#### **Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28.2.2002, sp.zn. 7A 124/99**

Opatření k nápravě podle ustanovení § 27 odst. 1 vodního zákona jsou ukládána tomu subjektu, který porušil povinnosti stanovené k ochraně jakosti povrchových a podzemních vod, a to bez ohledu na to, jaký právní poměr k nemovitosti má, tj. zda jde o vlastníka, uživatele, nebo o jiný právní subjekt. Tento subjekt (původce závadného stavu) se této odpovědnosti nemůže zprostit s poukazem na to, že vydáním nemovitosti oprávněným osobám podle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích přešla povinnost provést opatření k odstranění závadného stavu na restituenty, popř. jejich právní nástupce.

#### **Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28.8.2003, sp.zn. Cdo 325/2002**

Pokud žalobce jako státní podnik vykonával právo hospodaření k lesům dle zákona č. 62/1977 Sb., o lesích, ve znění zákona č. 221/1991 Sb., pak v souladu se zákonem č. 111/1990 Sb., o státním podniku, ve znění zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, vykonával svým jménem a v rozsahu vymezeném těmito zákony i práva vlastníka. Stát tedy byl vlastníkem lesních porostů, žalobce však uvedená oprávnění, jež jinak přísluší vlastníku, vykonával, a to svým jménem. Z daného plyne, že žalobce, který vykonával právo hospodaření s lesním národním majetkem, s lesním půdním fondem, lesními porosty a který tvrdí, že na tomto majetku byla státem způsobena škoda emisemi, je ve vztahu ke státu subjektem relevantního hmotněprávního vztahu, jehož obsahem jsou práva a povinnosti vycházející z úpravy náhrady škody proti těm, kdo za škodu odpovídají, tedy i proti státu. Nelze uzavřít, že žalobce, jako státní podnik vykonávající právo hospodaření k lesům je aktivně věcně legitimován k uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou emisemi na lesním půdním fondu a na lesních porostech (§ 420a Obč. Z.), a to a i proti státu, který škodu způsobil, i za stavu, kdy stát je vlastníkem lesů nejde v případě jejich poškození státem o totožnost škůdce, jak dovolatelka nesprávně namítá.

### **Shrnutí:**

Princip odpovědnosti původce představuje vyjádření skutečnosti, že každý odpovídá za své chování a jednání, které ohrožuje, či poškozuje životní prostředí. Tento princip představuje obecný právní princip, který je využíván a je možné jej aplikovat v různých právních odvětvích. V nejobecnější rovině je nepřímo vyjádřen v čl. 11 odst. 3 LZSP a v čl. 35 odst. 3 LZSP, které zakotvují povinnost každého nezneužívat výkonu vlastnických práv na úkor práv jiného, tedy vlastnictví zavazuje a dále pak povinnost každého neohrožovat a nepoškozovat při výkonu svých práv životní prostředí, přírodní zdroje a druhové bohatství přírody. Přímým způsobem je princip odpovědnosti původce vyjádřen v ustanovení § 420 občanského zákoníku, jako obecný princip, který stanovuje odpovědnost každého za škodu způsobenou porušením právní povinnosti. V právu životního prostředí je princip odpovědnosti vyjádřen v různých formách. Základní dvě kategorie představuje odpovědnost deliktů, tedy odpovědnost za protiprávní jednání, do které spadá odpovědnost trestní a rovněž odpovědnost správní. Druhou typovou kategorií odpovědnosti představuje odpovědnost za ztráty na životním prostředí, do které je zahrnuta odpovědnost za škodu, resp. majetkovou újmu, kterou je možno vyjádřit v penězích, odpovědnost za ekologickou újmu, která je přímo definovaná v ustanovení § 10 zákona o životním prostředí jako „*ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystému, vznikajících poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti*“ a rovněž také odpovědnost za staré ekologické zátěže. S principem odpovědnosti původce velmi úzce souvisí princip „*znečišťovatel platí*“. Jedná se v podstatě o jakési ekonomické vyjádření posuzovaného principu. Praktická aplikace principu odpovědnosti původce v oblasti ochrany životního prostředí zůstává nadále poněkud sporná, třebaže logickou úvahou dojdeme k závěru, že je skutečně nezbytné, aby za porušení předpisů o ochraně životního prostředí odpovídal původce, zůstává nedorozumění, koho lze považovat za skutečného původce a kdo má nést odpovědnost, zda je to provozovatel zařízení, uživatel zařízení či například konečný prodejce.

## ZÁVĚR

Vzhledem k progresivnímu lidskému vývoji, dynamickému rozvoji lidské společnosti a společenských vztahů se právo a právní normy, právní předpisy stávají stále složitějšími, rychle se měnícími, obsáhlejšími. S ohledem na tuto skutečnost dochází k narůstajícímu zájmu lidí o stručnou a srozumitelnou charakteristiku práva vyjádřenou pomocí právních principů, zásad či určitých základních tezí, které jsou jednodušší, přehlednější a jasnější než samotné právní normy. Téma „*Právní principy ochrany životního prostředí*“ bylo pro účely rigorózní práce vybráno právě z důvodu narůstajícího významu právních principů ve společnosti. Právní principy mají velmi důležitou roli v procesu legislativním, napomáhají při tvorbě právních norem, představují určitou interpretační a aplikační pomůcku, a to nejen v oblasti ochrany životního prostředí, ale ve všech odvětvích práva. Právní principy působí rovněž významně při rozhodovací činnosti soudů, neboť napomáhají dotvářet právo a vyplňovat mezery v právu. Význam právních principů v oblasti ochrany životního prostředí považuji za ještě důležitější než jejich význam a užívání v ostatních oblastech práva, neboť v rámci ochrany životního prostředí je velmi důležité, až nezbytné, zapojit do tohoto procesu veřejnost, poskytnout jí možnost porozumět problematice ochrany životního prostředí, usnadnit v ní orientaci a ulehčit k ní přístup.

Právní principy, které jsou uplatňovány v oblasti ochrany životního prostředí, jsou poměrně specifické, neboť jejich základním účelem a cílem je ochrana jediné hodnoty, kterou představuje právě životní prostředí. V případě právních principů ochrany životního prostředí nemůžeme vždy hovořit pouze o principech právních, tedy principech, které jsou pravidly, ale velmi často se jedná spíše o principy politické, morální, tedy principy environmentální politiky. Principy mimoprávní nebo smíšené představují pravidla, která mají rovněž normativní povahu, neboť sdělují, co má být a jsou tedy regulativní pro tvorbu práva a pro jeho aplikaci. S ohledem na tuto skutečnost se práce věnovala rovněž mimoprávním principům ochrany životního prostředí, neboť tyto se svou důležitostí mohou právním principům rovnat. Práce se v jednotlivých kapitolách analyzujících vybrané právní principy zabývá nejprve zařazením toho konkrétního právního principu podle charakteristiky, zda se jedná o princip právní, či o princip mimoprávní. Rozlišení principů ochrany životního prostředí na principy právní a

na principy mimoprávní, tedy principy environmentální politiky je velmi obtížné. Hlavní kritérium, které je v práci užito, představuje hledisko vyjádření principu v právním předpise, právní normě, tedy kritérium, zda se jedná o pravidlo, které je schopné způsobit následek, či nikoliv. Do skupiny principů mimoprávních, či smíšených, byl konkrétní posuzovaný princip zařazen za předpokladu, že se jedná o princip, který není pravidlem, tedy není schopen způsobit právní následek. Mezi takový princip byl zahrnut například princip nejvyšší hodnoty a princip prevence, jakožto velmi abstraktní a obecné principy, které díky těmto vlastnostem lze jen těžko inkorporovat do právního předpisu a způsobit tak v případě jejich nedodržování určitý právní následek. Kritérium zakotvení principu v právním předpise však neobstojí vždy, neboť existují principy, které nejsou výslovně obsaženy v právním předpise, a přesto se může jednat o principy právní. Předmětnou situaci se zabýval Ústavní soud České republiky, který ve svém rozhodnutí Pl.ÚS 33/97, ze dne 17.12.1997,<sup>250</sup> judikoval, že: „*Pro oblast práva z toho plyne závěr, že pramenem práva obecně, jakož i pramenem práva ústavního, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti*“...„*I v českém právu takto platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech. Příkladem je právní princip, dle něhož neznalost práva neomlouvá, nebo princip nepřípustnosti retroaktivity, a to nejenom pro odvětví práva trestního.*“ Vzhledem k nastíněným neostrým hranicím mezi principy právními a principy mimoprávními, nemusí být analýza a zařazení principů, kterých je užito v této práci, zcela jednoznačné, neboť rozlišení principů bude záležet na konkrétní situaci, kde mají být principy užity. Jedná se o úkol svěřený zejména soudům, jakožto i dalším orgánům, které budou předmětné principy aplikovat.

Cílem práce nebylo vytvořit konečný a ucelený výčet právních (i mimoprávních) principů ochrany životního prostředí, který by byl činěn na úkor detailnějšího zpracování vybraných právních principů, ale charakterizovat jen některé právní principy ochrany životního prostředí, které jsou nejčastěji zmiňovány českými i zahraničními autory práva životního prostředí. Přestože nelze právní principy, jakožto i právní principy ochrany životního prostředí, striktně rozdělit do konkrétních kategorií, klasifikovat je do neměnných skupin, jak je již uvedeno výše, pokusila jsem se je

---

<sup>250</sup> Nález Ústavního soudu České republiky Pl.ÚS 33/97, ze dne 17.12.1997, dostupné též na: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-33-97>

zařadit do určitých oblastí podle stupně obecnosti, či podle skutečnosti, zda se jedná o principy právní, principy mimoprávní, principy smíšené a rovněž do oblastí podle typických znaků, které mají principy společné. Rigorózní práce se tak věnovala podrobnému rozboru celkem devíti právních (i mimoprávních) principům ochrany životního prostředí, které byly systematizovány podle posledního zmiňovaného způsobu, tedy podle společných charakteristických vlastností toho daného právního principu.

Do kategorie nejobecnějších právních principů ochrany životního prostředí, které odpovídají na otázku proč je nutné životní prostředí chránit a věnovat mu značnou pozornost byl zařazen **princip nejvyšší hodnoty**, deklarující potřebu chránit životní prostředí jako nejvyšší a nenahraditelnou lidskou hodnotu bez které by nebyl možný ani život samotného člověka. Princip nejvyšší hodnoty je klasickou ukázkou principu, který není svou charakteristikou principem právním, a přesto je svou důležitostí a vysokou vypovídací hodnotou řazen mezi tzv. vedoucí principy environmentální politiky, který by měl být vždy zohledňován při aplikaci a interpretaci právních předpisů. U tohoto konkrétního principu nepovažuji za příliš spornou jeho charakteristiku a zařazení do oblasti principů mimoprávních, politických až morálních, tím spíše, že předmětný princip není vyjádřen v právní normě, není tedy pravidlem. Princip nejvyšší hodnoty lze dovozovat z práva na příznivé životní prostředí, představující určitou formu vyjádření principu nejvyšší hodnoty, tedy prostředí, které má vlastnosti člověku objektivně umožňující uspokojovat základní životní potřeby při zachování trvale udržitelného rozvoje. Druhý princip zařazený do této kategorie představuje **princip trvale udržitelného rozvoje**, který opět reprezentuje princip velmi obecný, který vytváří určitý rámec pro ostatní právní principy ochrany životního prostředí a tyto zastřešuje. V případě principu trvale udržitelného rozvoje již není možné vyslovit zcela jednoznačný závěr o charakteristice principu, neboť o této otázce nepadají mezi odborníky doposud shoda. Skutečnost, že je princip TUR vyjádřen přímo v zákoně o životním prostředí, jakožto i v ostatních vnitrostátních předpisech naznačuje, že by se mohlo jednat o princip právní. Osobně se však přikláním k názoru, že se jedná více o princip politický, neboť je vyjádřením určité politické idey, cíle, kterého má být ideálně dosaženo, dalo by se říci, že se jedná o přání zákonodárce.

Druhou oblast právních principů, které byly předmětem detailnějšího posuzování, tvořily právní principy, jejichž společným znakem je odpověď na otázku jakým způsobem životní prostředí chránit, tedy oblast specifických prostředků ochrany životního prostředí. Jedná se o oblast pod kterou lze podřadit největší množství principů ochrany životního prostředí. V této rigorózní práci byly v rámci předmětné kategorie analyzovány princip prevence, princip předběžné opatrnosti, princip komplexní a integrované ochrany, princip informovanosti a účasti veřejnosti a princip ekonomické stimulace. **Princip prevence** představuje jeden z nejčastěji skloňovaných právních principů, a to nejen v souvislosti s ochranou životního prostředí, ale v souvislosti se všemi právními oblastmi. Zakotvení tohoto právního principu v právních předpisech, přínosnost aplikace principu, jakožto i charakteristika tohoto principu nebývají nikterak zpochybňovány. Princip prevence je ve vnitrostátním řádu České republiky zakotven v Listině základních práv a svobod, konkrétně je také zmiňován téměř ve všech složkových zákonech na ochranu životního prostředí. Prostřednictvím jednotlivých preventivních prostředků právní regulace, jakými jsou zákazy, příkazy, povolení, dochází k aplikaci a naplnění principu prevence, jehož dodržování se tak stává právně vynutitelné a sankcionovatelné. Z dalších principů, které náležejí do kategorie specifických prostředků ochrany, se rigorózní práce zabývala **principem předběžné opatrnosti**, který představuje určitou modifikaci principu prevence, od kterého jej odlišuje hledisko tzv. nejistého rizika, které musí existovat, aby bylo možné aplikovat princip předběžné opatrnosti, tj. existuje-li riziko možného nebezpečí, je nutné jednat s předběžnou opatrností. Praktická aplikace tohoto principu, stejně jako otázka závaznosti a charakteristiky principu zůstává sporná. **Princip komplexní a integrované ochrany**, jako jeden z dalších posuzovaných principů reprezentuje složkové pojetí ochrany životního prostředí. Tento princip vyjadřuje názor, že k ochraně životního prostředí je nutné přistupovat komplexně, nikoliv izolovaně, neboť jednotlivé složky životního prostředí jsou navzájem propojeny a vzájemně se ovlivňují. V souladu s tímto principem je tak výrazná ochrana jedné složky životního prostředí na úkor jiné složky nepřípustná. Další posuzovaný princip, kterým je **princip informovanosti a účasti veřejnosti** považují za velmi důležitý právní princip ochrany životního prostředí a jeho užitečnost za nerozporuplnou, neboť plně koresponduje s myšlenkou vyjádřenou v úvodu této práce, a sice že efektivní ochrany životního prostředí je možné dosáhnout

pouze s aktivním zapojením veřejnosti, která bude mít dostatek informací o stavu životního prostředí, bude se orientovat v problematice ochrany životního prostředí (i s pomocí právních principů) a bude mít zájem životní prostředí chránit. Princip informovanosti a účasti veřejnosti představuje obecný právní princip, který je uplatňován nejen v oblasti ochrany životního prostředí, ale i v ostatních oborech práva. Princip je přímo vyjádřen v zákoně o svobodném přístupu k informacím, ve kterém je promítnuto právo každého na svobodný přístup k informacím. Posuzovaný právní princip se v právu projevuje prostřednictvím povinnosti správních orgánů, za stanovených podmínek, poskytovat informace o stavech jednotlivých správních řízení, jakožto i povinnost umožnit veřejnosti účast na rozhodovacích procesech. **Princip ekonomické stimulace**, jako poslední princip posuzovaný v rámci této kategorie, je možné zařadit do kategorie principů práva, neboť je vyjádřen v mnoha vnitrostátních právních předpisech, a to prostřednictvím tzv. ekonomických nástrojů, v podobě daňových zvýhodnění, úlev, dotací, či v podobě ekologických daní, poplatků, zvýšení daňové zátěže. Hlavní funkcí principu ekonomické stimulace a jeho praktické aplikace v podobě různých ekonomických nástrojů, je funkce motivační, kdy motivaci pro ekologické chování obyvatel by měla představovat různá daňová zvýhodnění a úlevy. Domnívám se však, že v České republice zatím vždy ještě není pravidlem, že ekologické chování se tzv. vyplatí.

Poslední skupinu detailněji rozebíraných právních principů zaujímala skupina odpovědnostních principů, v rámci které byl do práce zařazen princip odpovědnosti státu a princip odpovědnosti původce. Při analýze **principu odpovědnosti státu** vyšlo najevo, že charakter posuzovaného principu může být opět poněkud sporný. Připustíme-li, že se jedná o právní princip, je nutné dovést, že odpovědnost, která z aplikace tohoto právního principu plyne, je spíše než odpovědností právní, odpovědností politickou, kterou nese stát, jenž jako jediný je schopen zajistit komplexní a integrovanou ochranu životního prostředí. Princip odpovědnosti státu za ochranu životního prostředí je přímo vyjádřen v článku 7 Ústavy České republiky, přičemž konkrétní způsob ochrany a postup, který by měl stát činit, je upraven v jednotlivých právních předpisech. Poslední posuzovaný princip, kterým se práce zabývala, představuje **princip odpovědnosti původce**. Tento princip vyjadřuje skutečnost, že každý odpovídá za své chování a jednání, kterým dochází k poškození či ohrožení životního prostředí. Praktickou



aplikaci, resp. ekonomické vyjádření tohoto principu představuje princip znečišťovatel platí. Tento právní princip se projevuje buď ve formě odpovědnosti za protiprávní jednání, tedy jako odpovědnost trestní nebo jako odpovědnost správní, či v rovině odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, do které je zahrnuta odpovědnost za škodu, odpovědnost za ekologickou újmu, či odpovědnost za staré ekologické zátěže.

Co se týká konkrétní struktury rigorózní práce, tato byla rozdělena celkem do třech hlavních kapitol. V první kapitole jsem se pokusila věnovat právně-teoretickému vymezení pojmu právní princip, a to z pohledu různorodých právních teorií, nastínila jsem existenci několika definic pojmu právní princip, dále jsem v této kapitole věnovala pozornost jednotlivým atributům právních principů, významu právních principů a jejich funkci v právu. Kapitola druhá byla věnována právním principům ochrany životního prostředí z obecného hlediska, tedy charakteristice a specifčnosti právních principů ochrany životního prostředí, typologii právních principů ochrany životního prostředí a popisu výběru jednotlivých právních principů, které jsou následně analyzovány v kapitole třetí. V úvodní části této kapitoly jsem rovněž považovala za vhodné zabývat se krátce pojmy životní prostředí, ochrana životního prostředí a právo životního prostředí, přestože se na první pohled netýkají tématu právní principy ochrany životního prostředí, byly rovněž pro výklad důležité, neboť mají-li právní principy sloužit k ochraně životního prostředí, je nezbytné tyto pojmy charakterizovat a definovat. Stěžejní část rigorózní práce jsem soustředila do kapitoly třetí, kterou jsem věnovala podrobné analýze vybraných právních principů ochrany životního prostředí v souladu se shora uvedeným dělením. Kapitola třetí byla rozdělena do devíti podkapitol, tedy devíti právních principů ochrany životního prostředí. U každého právního principu jsem se pokusila věnovat pozornost charakteristice toho daného principu z hlediska dělení nastíněného v kapitole druhé této práce, dále jsem se věnovala definici konkrétního právního principu z pohledu domácích i zahraničních autorů práva životního prostředí. Prostor byl rovněž věnován výkladu týkajícímu se vyjádření jednotlivých principů ochrany životního prostředí v pozitivním právu, tedy v právu mezinárodním, unijním a vnitrostátním, jakožto i aplikaci principů a konkrétním aplikačním problémům, kterých je stále mnoho, neboť právní principy existují ideálně a jejich praktická aplikace tak zůstává komplikovaná.

## SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

Č.	Číslo
Čl.	Článek
ČR	Česká republika
EHS	Evropské hospodářské společenství
EIA	Posuzování vlivů na životní prostředí
EMAS	Systém ekologického managementu
ES	Evropské společenství
EU	Evropská unie
ESD	Evropský soudní dvůr
GMO	Geneticky modifikované organismy
IPPC	Integrovaná prevence a omezení znečištění
Kč	Koruna česká
LCA	Hodnocení životního cyklu výrobku
LZSP	Listina základních práv a svobod
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
Obč.Z.	Občanský zákoník
OECD	Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj
OSN	Organizace spojených národů
OSPAR	Úmluva o ochraně mořského prostředí severovýchodního Atlantiku
REACH	Nařízení o registraci, hodnocení povolování a omezování chemických látek
SEA	Posuzování vlivů koncepcí a územně plánovacích dokumentací za životní prostředí.

## Seznam použitých zkratek

SES	Smlouva o založení evropského společenství
SP.ZN.	Spisová značka
Sb.	Sbírka zákonů
TUR	Trvale udržitelný rozvoj
ÚS	Ústavní soud
ŽP	Životní prostředí

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

### Monografie

- BAHÝL, J., BAHÝLOVÁ, L., KOCOUREK, T. *Příklady a judikatura z práva životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Leges, 2010
- BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. přepracované vydání. Praha: ASPI, 2004
- COENEN, F.H.J.M. *Public participation and better environmental decisions*. Burnaby, BC Kanada: Springer, 2009
- DAMOHORSKÝ, M. *Odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Praha: Karolinum, 1999
- DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007
- GALVAS, M. *et al Pracovní právo*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004
- JANČÁŘOVÁ, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně, 2004
- KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. díl. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2009
- KOŠIČIAROVÁ, S a kol. *Právo životného prostredia. Všeobecná časť*. Bratislava, Heuréka, 2002
- KNAPP, V. *Velké právní systémy - Úvod do srovnávací právní vědy*. Praha: C.H.Beck, 1996
- KNAPPOVÁ, M. *Povinnost a odpovědnost v občanském právu*. Praha: Academia Praha, 1968
- KRÄMER, L. *The genesis of EC environmental principles* In MACRORY, R. *Principles of European environmental law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2004
- KRUŽÍKOVÁ, E. *Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství lytomyšleského semináře, 1997

- KÚHN, Z., BOGUSZAK, J. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999
- LEWIS, C.T. *An Elementary Latin Dictionary*. New York: American Book Company, 1890
- MLČOCH, S. *Škody na životním prostředí z pohledu českého práva*. Svazek č. 17. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Centrum pro otázky životního prostředí, 1998
- *Ottův slovník naučný*. díl č. 20. Fotoprint původního vydání. Praha: Paseka/Argo, 2000
- *Ottův slovník naučný*. díl č. 27. Fotoprint původního vydání. Praha: Paseka/Argo 2002
- PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky*. Praha: Linde, 1998
- PEEL, J. *The Precautionary principle in practice*. Sydney: The Federation Press, 2005
- PEKÁREK, M., JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2003
- PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., DUDOVÁ, J., JANČÁŘOVÁ, I., TKÁČIKOVÁ, J. *Právo životního prostředí*, 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2009
- SANDS, P. *Principles of international environmental law*. Cambridge: Cambridge university press, 2003
- SKULOVÁ, S. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003
- TICKNER, J., RAFFENSPERGER, C. *Implementing the precautionary principle*. Washington D.C.: Island Press, 1999
- TRIDIMAS, T. *The General Principles of EC Law*, Oxford University Press, 1999, str. 1
- TRYZNA, J. *Právní principy a právní argumentace*. Praha: Nakladatelství auditorium, 2010

## Odborné články

- BŘICHÁČEK, T. *Mezinárodní odpovědnost za škodlivé následky vyplývající z chování nezakázaného mezinárodním právem a její úprava ve vztahu k mezinárodním prostorům*. Práce na VII. studentskou vědeckou konferenci z Mezinárodního práva veřejného, napsáno v rámci výběrového předmětu Právo mezinárodních prostorů. 2006. dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/mezinarodni-odpovednost-za-skodlive-nasledky-vyplyvajici-z-chovani-nezakazaneho-mezinarodnim-pravem-a-jeji-uprava-ve-vztahu-k-mezinarodnim-prostorum-40883.html?mail>
- COURT, T de la. *K udržitelnému rozvoji České republiky* Praha: Centrum Univerzity Karlovy pro otázky životního prostředí s názvem, dostupné na: [http://www.czp.cuni.cz/knihovna/UNDP\\_sbornik/Druhy.pdf](http://www.czp.cuni.cz/knihovna/UNDP_sbornik/Druhy.pdf)
- ČAPEK, J. *Principy a konzistentnost právního myšlení: K problematice regulativní funkce práva* In BOGUSZAK, J. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999
- DAMOHORSKÝ, M. *Role zákona v ochraně životního prostředí* In GERLOCH, A., MARŠÁLEK, P. *Zákon v kontinentálním právu*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005
- DOSTÁLOVÁ, J., HARVÁNEK, J. *Právní principy zásady a pravidla* In BOGUSZAK, J. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999
- HANDLAR, J. *Pojem přirozených zásad právních v návrhu obecné části nového občanského zákoníku*. Právník. 2006, č. 12
- HSIEH, D. *Objectivism versus Environmentalism. Modern paleo*. 2010. Dostupné na <http://blog.modernpaleo.com/2010/05/objectivism-versus-environmentalism.html>
- HUBA, M. *Základná filozofia trvalej udržateľnosti udržitelnému rozvoji České republiky* In Teoretická východiska, souvislosti, instituce. 2000, svazek 2. Praha: Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy. dostupné na: [http://www.czp.cuni.cz/knihovna/UNDP\\_sbornik/Druhy.pdf](http://www.czp.cuni.cz/knihovna/UNDP_sbornik/Druhy.pdf)
- CHARVÁT, R. *Právo na příznivé životní prostředí*, epravo.cz. 2001, č. 9054 dostupné na <http://www.epravo.cz/top/clanky/pravo-na-priznive-zivotni-prostredi-9054.html>

- JEHLIČKA, P. *Mezinárodní politika životního prostředí: konflikt mezi integrálním ekosystémem a fragmentárním systémem států*. publikováno na <http://prg.xf.cz/kniha/kap3.htm>
- KOLÁŘOVÁ, H. *Co je a kde se vzala Evropská politika životního prostředí*, Bedrník 2004, č. 2/2004. dostupné na: [http://www.czp.cuni.cz/enviwikidata/hk/Evropska\\_politika\\_ZP](http://www.czp.cuni.cz/enviwikidata/hk/Evropska_politika_ZP)
- KRIEBEL, D., TICKNER, J., EPSTEIN, P., LEMONS, J., LEVINS, R., LOECHLER, E.L., QUINN, M., RUDEL, R., SCHETTLER, T., STOTO, M. *The Precautionary principle in Environmental Science*. Environmental health perspectives. 2001, č. 9. dostupné na: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1240435/pdf/ehp0109000871.pdf>
- KÚHN, Z. *Pojem a role právního principu* In BOGUSZAK, J. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999
- LANGROVÁ, V. *Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí* In České právo životního prostředí, 2/2004, č. 12
- MOUDRÝ, J. *Trvale udržitelné zemědělství*. Multifunkční zemědělství – multimediální texty. dostupné na [http://home.zf.jcu.cz/~moudry/multif\\_zemedelstvi/frvs\\_pdf/2\\_TUZ.pdf](http://home.zf.jcu.cz/~moudry/multif_zemedelstvi/frvs_pdf/2_TUZ.pdf)
- NEČAS, J. *Recenze knihy Václava Klause Modrá nikoli zelená planeta*. dostupné na [http://jiri\\_necas.jetmouse.cz/zivotprostredi/Klaus\\_Planeta.htm](http://jiri_necas.jetmouse.cz/zivotprostredi/Klaus_Planeta.htm)
- RYNDA, I. *Trvale udržitelný rozvoj a vzdělání*. Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy. 2000. dostupné na [http://www.czp.cuni.cz/projekt\\_y/konf\\_hledani/sbornik/rynda.htm](http://www.czp.cuni.cz/projekt_y/konf_hledani/sbornik/rynda.htm)
- SADELLER, N. The Effect of uncertainty on the threshold levels to which the precautionary principle appears to be subject In SHERIDAN, M., LAVRYSEN, L. *Environmental Law principles in practice*. Bruxelles: Establishmentes Emie Bruylant, S.A., 2002
- SEGGER, M.C.C., KHALFAN, A. *Straightening Environmental Governance & Law For Global Sustainable Development*, Legal Brief for the IV Meeting of the Open-ended Intergovernmental Group
- SOBEK, T. *Právní principy. Teorie práva*. 2009. dostupné na <http://teorieprava.blogspot.com/2009/10/pravni-principy.html>

- VAVROUŠEK, J. *Perspektivy lidských hodnot slučitelných s trvale udržitelným způsobem života*. 1993. Sustainable.cz – Internetový portál pro trvale udržitelný rozvoj. dostupné na <http://www.sustainable.cz/josefvavrousek.htm>
- WEINBERGER, O. Formální charakteristika právních a právě-politických principů *In* BOGUSZAK, J. *Právní principy*, Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999



## **Právní předpisy a judikatura**

- Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (Aarhuská úmluva), dostupná též na <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

- Zpráva Světové komise pro životní prostředí a rozvoj ze dne: Our common Future, 1987, publikováno také na: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>
- Kjótský protokol, dostupný též na [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kjotsky\\_protokol/\\$FILE/OMV-cesky\\_protokol-20081120.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kjotsky_protokol/$FILE/OMV-cesky_protokol-20081120.pdf)
- Rio de Janeiro Declaration on Environment and Development, dostupné též na: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>
- Smlouva o založení Evropského společenství publikováno na [http://www.euroskop.cz/gallery/2/756-smlouva\\_o\\_es\\_nice.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/2/756-smlouva_o_es_nice.pdf)
- Charta Organizace spojených národů a statut mezinárodního soudního dvora, dostupné též na <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/charta-organizace-spojnych-narodu-a-statut-mezinarodniho-soudniho-dvora.pdf>
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES, o integrované prevenci a omezování znečištění, ze dne 15.1.2008, dostupné též na <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:024:0008:0029:cs:PDF>
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28.1.2003, o svobodném přístupu k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS
- Sdělení Evropské komise k principu předběžné opatrnosti, ze dne 2.2.2000, dostupné též na: [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/library/pub/pub07\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub07_en.pdf)
- Doporučení Rady Evropské unie k hlavním zásadám týkajících se mezinárodní ekonomiky ze dne 26.5.1972, dostupné též na <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=4&InstrumentPID=255&Lang=en&Book=False>
- Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 28.8.2003, sp.zn. Cdo 325/2002
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 1.6.2010, č.j.5 As 64/2008-155
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 28. října 2008, č.j.9 As 8/2008-80
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28.2.2002, sp.zn. 7A 124/99
- Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 13. prosince 2001, sp.zn. C-1/100

## Seznam použité literatury

- Usnesení Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 23.7.2003, č.j. 5 A 100/2001-34
- Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 6.1.1998, sp.zn. I.ÚS 282/97
- Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 9.9.2003, sp.zn. C-236/01

## Kvalifikační práce

- BURŠA, M. *Odpovědnost za škodu na životním prostředí*. Praha, 2009. 56 s. Diplomová práce. Masarykova Univerzita v Brně, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva
- DIENSTBIER, F. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí (otázky právní)*. Brno, 2006. 171 s. Disertační práce. Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva
- MULLEROVÁ, H. *Právo na příznivé životní prostředí jako základní lidské právo*. Praha, 2009. 172 s. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí
- POSPÍŠIL, M. *Globální problémy a trvale udržitelný rozvoj*. Brno, 2006. 66 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta
- SKLENÁKOVÁ, D. *Trvale udržitelný rozvoj a ekonomický růst*. Brno, 2006. 89 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita v Brně, Fakulta ekonomicko-správní
- ŠKÁBOVÁ, K. *Uplatňování zásad ochrany životního prostředí ve vybraných zákonech ČR*. Praha, 2008. 128 s. Rigorózní práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí
- TREJBALOVÁ, E. *Právo na příznivé životní prostředí a jeho promítnutí v judikatuře českých soudů*. Praha, 2011. 18 s. Studentská vědecká odborná činnost. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Dostupné na <http://svoc.prf.cuni.cz/sources/4/5/45.pdf>
- TVARDÍKOVÁ, T. *Principy ochrany životního prostředí a jejich uplatňování v mezinárodním, evropském komunitárním a českém právu*. Praha, 2007. 74 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí
- VILLALOBOS, M. *Principy ochrany životního prostředí a jejich uplatňování v mezinárodním, evropském, komunitárním a českém právu*. Praha, 2009. 116 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí
- WINTER, J. *Charakteristické principy práva a právních odvětví*. Praha, 2002. 78 s. Rigorózní práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra teorie práva

## Internetové zdroje

- <http://www.mzp.cz>
- <http://www.cenia.cz/>
- <http://ec.europa.eu/>
- [http://ec.europa.eu/ceskarepublika/information/glossary/term\\_226\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/ceskarepublika/information/glossary/term_226_cs.htm)
- <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/>
- <http://www.biotrin.cz/>
- <http://www.businessdictionary.com/>
- <http://www.mzp.cz>
- [www.ucastverejnosti.cz](http://www.ucastverejnosti.cz)
- <http://tomcat.cenia.cz/eia>
- <http://www.enviwiki.cz/>
- <http://vzdelavani.esf-fp.cz/>
- <http://www.czp.cuni.cz/>
- <http://teorieprava.blogspot.com>

## RESUMÉ

### **Legal principles of the environmental protection**

Due to the increasing importance of the legal principles in the society, the topic „*Legal principles of the environmental protection*“ was chosen for the purpose of this rigorous thesis. The legal principles play a very important role in the legislative process, as they help to create legal regulations and also they are very helpful in the process of the interpretation and application of the legal regulations, not only in the area of the environmental protection but in all legal areas. Legal principles are also important within the decision-making of the courts, since they help to complete the law, regulations and fulfill gaps in the law. The importance of the legal principles in the field of environmental protection is even higher than in other areas, because it is significantly important to engage public into the process of the environmental conservation and to ease them understanding of the environment and its processes.. As the legal principles of the environmental protection are specific, in some ways different than other legal principles, it is not always possible to determine them as legal principles, but more often as political principles, moral principles or principles of the environmental politics. Because of this fact, the rigorous thesis is also devoted to extra-legal principles, because they are also very important and they can be equal to legal principles. The objective of this thesis is not to create final and complex list of the legal (extra-legal principles), but to make a detailed analysis of nine specific legal principles of the environmental protection. The thesis is divided into three main chapters. First chapter is devoted to the legally-theoretical definition of the term legal principle from the perspective of various legal theories. The chapter discusses characteristics of the legal principles, its attributes, its meaning and the function of the principles in the law. Second chapter deals with legal principles of the environmental protection from the general point of view, its characterization and its differences contrary to legal principles applied in other areas of law, typology of the legal principles of the environmental protection and description of the method of selection of individual principles which are described in the third chapter. The crucial part of the rigorous thesis is concentrated into chapter three, which deals with detailed analysis of selected legal principles of the environmental protection. Each legal principle is examined from the perspective of its characteristic, definition of the

concrete principle. This chapter also deals with expression of the legal principles of the environmental protection in the international, union and national law, with the issues of application of the legal principles and with the concrete application problems of the legal principles, where there still many remain.

## **ABSTRAKT**

Rigorózní práce se zabývá analýzou právních principů ochrany životního prostředí, které napomáhají vyplňovat mezery v právních předpisech, představují podporu při interpretaci a aplikaci práva. Cílem práce je analyzovat vybrané právní (doplňkově i mimoprávní) principy ochrany životního prostředí. Práce je rozdělena do třech hlavních kapitol. Kapitola první se zabývá právně-teoretickým vymezením pojmu právní princip z pohledu různorodých právních teorií, definicemi pojmu právní princip, atributy právních principů, významem právních principů a jejich funkcí v právu. Následující kapitola se věnuje právním principům ochrany životního prostředí z obecného hlediska, tedy charakteristice, specifčnosti právních principů ochrany životního prostředí a jejich typologii. Kapitola třetí představuje stěžejní část práce ve které jsou podrobně analyzovány vybrané právní principy ochrany životního prostředí, je zkoumána především charakteristika jednotlivých principů, jejich vyjádření v pozitivním právu, jakožto i aplikace principů.

## **ABSTRACT**

The rigorous thesis is devoted to the analysis of the legal principles of the environmental protection that help to fulfill gaps in the legal regulations, represent support for the interpretation and application of the law. The objective of the thesis is to analyze selected legal principles of the environmental protection (additionally extra-legal principles). The rigorous thesis is divided into three main chapters. The first chapter deals with legally-theoretical definition of the legal principle, with the attributes of the legal principles, meaning of the legal principles and its function in the law. The following chapter pays attention to the legal principles of the environmental protection from the general point of view, thus the characteristics, specificity and typology of the legal principle of the environmental protection. The third chapter represents the crucial part of the thesis, where selected legal principles are analyzed, the characteristics, expression in the law and the application of the principles is being examined.



## **KLÍČOVÁ SLOVA/KEY WORDS**

Životní prostředí / Environment

Ochrana životního prostředí/Protection of the environment

Právní principy / Legal principles

Trvale udržitelný rozvoj/Sustainable development

Prevence/Prevention

Předběžná opatrnost/Precaution